3 1761 07444336 7

ÖSTERREICHISCHE BÜRGERKUNDE

von

H. RAUCHBERG

ÖSTERREICHISCHE

BÜRGERKUNDE

VON

Dr. HEINRICH RAUCHBERG
PROFESSOR AN DER K. K. DEUTSCHEN UNIVERSITÄT IN PRAG

WIEN 1911
VERLAG VON F. TEMPSKY

Alle Rechte, einschließlich des Übersetzungsrechtes, vorbehalten.

LIBRARY
JUN 7 1971
UNIVERSITY OF TORONTO

JN
1613
R35

Buchdruckerei G. Freytag Gesellschaft m. b. H., Wien.

Vorrede.

Politische Bildung ist der Zweck der „Bürgerkunde". In dem modernen Österreich, in dem Österreich des allgemeinen Wahlrechtes und weitgehender Selbstverwaltung, ist sie gleich wichtig für jeden Einzelnen wie für die allgemeine Wohlfahrt. Für den einzelnen Bürger, denn wer Einsicht in das Wesen und die Einrichtungen, in die Aufgaben und Leistungen des Staates besitzt, wird die politischen Rechte verständig wahrnehmen, die öffentlichen Pflichten treulich erfüllen und in den Fragen des öffentlichen Lebens nach eigenem Urteil Stellung nehmen. Die allgemeine Wohlfahrt aber wird durch die Verbreitung politischer Bildung gefördert, weil die Kraft und die Leistungsfähigkeit der Staaten mit beruht auf der Tüchtigkeit und der Gesinnung ihrer Bürger und die Lösung der großen gesellschaftlichen Fragen soziales Verständnis und Pflichtgefühl bei allen Beteiligten voraussetzt.

Trotzdem steht es übel um die staatsbürgerliche Bildung weiter Kreise. Auch bei den Gebildeten. Viele, die im übrigen als gebildet gelten können, sind es nicht in politischer Hinsicht. Die Erkenntnis, daß die staatsbürgerliche Erziehung eine wichtige Aufgabe der Schule sei, bricht sich nur langsam Bahn. Einen ersten Schritt in dieser Richtung haben die neuen Lehrpläne für die österreichischen Mittelschulen gemacht, indem sie eine bürgerkundliche Unterweisung in den Rahmen der „Vaterlandskunde" einfügen, die in der obersten Klasse unserer Gymnasien, Realgymnasien und Realschulen gelehrt wird. Als einen Behelf hiezu habe ich auf Wunsch des österreichischen Unterrichtsministeriums ein kurz gefaßtes Lehrbuch der österreichischen Bürgerkunde geschrieben[1]).

Die knappen Andeutungen jenes Grundrisses führt das vorliegende Buch weiter aus und es ergänzt sie in vielen Punkten. Es soll die Lehrer beim Unterricht als Hilfsbuch unterstützen und die Schüler auf die Hochschule und in das praktische Leben begleiten als ein Ansporn zu weiterer politischer Ausbildung. Aber auch an einen größeren Kreis wendet es sich, an alle Gebildeten, die nicht gerade Fachmänner auf dem Gebiete der Rechts- und Staatswissenschaften sind, um die Lücken ihres Wissens über Staat und Gesellschaft auszufüllen und sie zu weiteren Bestrebungen in der gleichen Richtung zu bewegen. Auf keinem Gebiete sind die Gebildeten so sehr verpflichtet zu besserer Einsicht wie gerade auf diesem. Nicht nur um

[1]) Dritter Teil der „Österreichischen Vaterlandskunde", bearbeitet von R. Sieger, O. Weber und H. Rauchberg, Wien 1911, Verlag von F. Tempsky.

ihrer selbst willen, sondern auch weil ihnen ganz von selbst die Führung im politischen und gesellschaftlichen Leben zufällt. Dazu genügen aber nicht die gelegentlichen Erfahrungen des täglichen Lebens. Wie in allen anderen Dingen muß man auch hier was Rechtes gelernt haben, um was Rechtes zu leisten.

Wie soll das Buch beschaffen sein, das dazu verhilft? Was muß eine Bürgerkunde für Gebildete bieten? Die Ansichten darüber gehen wohl sehr auseinander. Ich habe die Frage auf meine Weise zu beantworten versucht und möchte hier auseinandersetzen, von welchen Erwägungen ich mich bei der Auswahl und Anordnung des Stoffes, bei dem Tone des Vortrages und bei den Literaturangaben leiten ließ.

Vor allem müssen wir uns über das Ziel der Bürgerkunde verständigen. Das Ziel ist: wissenschaftliches Verständnis des Staates, das heißt Einsicht in sein Wesen und seine Aufgaben. Darum entwickle ich in dem ersten Teile meines Buches zunächst die Grundbegriffe der Staats- und Gesellschaftslehre, deren Kenntnis Voraussetzung für das Verständnis eines jeden Staates, mithin auch des eigenen ist. Hier wird auch das Wesen und die Gliederung des Rechtes auseinandergesetzt; die für die moderne Staatsauffassung wichtigen Staatstheorien werden vorgeführt und es wird ein Überblick über das Stoffgebiet und die Aufgaben der einzelnen Rechts- und Staatswissenschaften gegeben.

In erster Linie handelt es sich aber nicht um die theoretische Erkenntnis des Staates schlechthin, sondern um das lebendige Verständnis und Gefühl für den eigenen Staat: für unser Österreich, dessen Bürger wir sind, und für die Österreichisch-ungarische Monarchie, in der die großen geschichtlichen Überlieferungen des alten österreichischen Kaiserstaates fortleben. Die Kräfte und Bestrebungen, die bei der Entstehung und Ausbildung des Staatswesens am Werke waren, prägen sich in seiner Verfassung aus und wirken bei der Fortbildung derselben als politische Motive nach. Nur als das Ergebnis geschichtlicher Entwicklung kann die Gegenwart verstanden werden. Darum sende ich der Darstellung der gegenwärtigen Verfassung und Verwaltung eine geschichtliche Übersicht über die Ausbildung des Staatsgebietes, der Staatsgewalt und der Staatsverfassung voraus. Sie bildet den zweiten Teil des Buches.

Die durch die geschichtliche Entwicklung bedingte staatsrechtliche Eigenart der Österreichisch-ungarischen Monarchie und ihrer Bestandteile wird im dritten Teile gekennzeichnet. Derselbe unterrichtet gleichzeitig über den Widerstreit der Meinungen, der hierüber zwischen den politischen Parteien und ihren Wortführern in der Wissenschaft besteht. Nachdem damit eine allgemeine Übersicht gewonnen ist, kann sich die folgende Darstellung in der Hauptsache auf Österreich beschränken; die wichtigsten Bestimmungen der ungarischen Verfassung werden gelegentlich zum Vergleiche herangezogen.

Die weiteren Teile des Buches gliedern den Stoff herkömmlicherweise nach Verfassung und Verwaltung; dazwischen wird die Lehre von den Staatsfunktionen:

Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung eingeschoben, in Verbindung mit der Rechtsprechung auch das Wesen des Zivil- und Strafrechtes in allgemeinen Zügen gekennzeichnet. Über die dritte Staatsfunktion, die Verwaltung, ist so viel zu sagen, daß ich den einzelnen Verwaltungszweigen einen eigenen Hauptteil widmen muß. Bei der Besprechung der Wehrgesetzgebung, der österreichisch-ungarischen Bank und der Sozialversicherung wird auf die Pläne Rücksicht genommen, welche die österreichische Gesetzgebung demnächst beschäftigen werden.

Das Verständnis des Staates setzt die Kenntnis seiner realen Grundlagen voraus. Am schärfsten, wenn auch nicht erschöpfend, werden sie durch statistische Zahlen ausgedrückt. Ich fasse daher die wichtigsten Ergebnisse der österreichischen Statistik in den Tabellen des Anhanges zusammen und ergänze sie in einigen Punkten durch internationale Vergleichungen. Diese Tabellen sollen eine Vorstellung von den Größenverhältnissen des Staats- und Gesellschaftslebens geben und zugleich zeigen, welchen Wert die statistische Methode für die Bereicherung unseres Wissens und unserer Einsicht hat. Man schlage sie auf, so oft im Laufe der Darstellung auf sie verwiesen wird, und lerne an ihnen statistische Ausweise lesen und verwerten.

Um den oben angedeuteten Plan in dem engen Rahmen dieses Buches durchzuführen, mußte ich mich streng auf dasjenige beschränken, was zum Verständnisse des Staates notwendig ist. Anderes gehört überhaupt nicht in die „Bürgerkunde". Man darf von ihr nicht etwa einen Auszug aus dem Zivil- oder Strafrechte oder eine Einführung in die Volkswirtschaftslehre erwarten. Unzulängliche Mitteilungen hätten keinen Bildungswert und dienten nur dem Scheinwissen. Die Rechtswissenschaft bleibe den Fachmännern überlassen. Zur Praxis des Rechtslebens anzuleiten ist Sache der juristischen Fachbildung oder doch der Vorbereitung zu den Berufen, die solche Unterweisung erheischen. Die Volkswirtschaftslehre freilich sollte keinem Gebildeten gänzlich unbekannt bleiben. Die Lehrbücher, die ihn am besten in sie einführen, und die Nachschlagewerke, die über jede einzelne Frage verläßliche Auskunft erteilen, finden sich auf Seite 39 angemerkt.

Ich hoffe alles so dargestellt zu haben, daß jeder Gebildete dem Vortrage folgen kann. Die staatlichen Einrichtungen und ihr Recht werden so weit als möglich erklärt aus den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, aus den Absichten, die sie verfolgen, und aus den Theorien, die für ihre Entstehung oder Auffassung von Wichtigkeit sind. Daraus wird auch die Wechselwirkung zwischen den gesellschaftlichen Triebkräften der Rechtsbildung, dem geltenden Rechte und den theoretischen Lehrmeinungen erhellen. Unparteilichkeit der Darstellung betrachte ich als eine selbstverständliche Pflicht; bei der Besprechung wichtiger Streitpunkte werden die gegensätzlichen Parteianschauungen streng objektiv einander gegenübergestellt. Möge man daraus entnehmen, daß auch die Bestrebungen der politischen Gegner nicht unbegründet sind und daß die Streitfragen

des öffentlichen Lebens zumeist nur durch gegenseitiges Entgegenkommen und eine Verständigung auf der Mittellinie des Gemeinwohles gelöst werden können.

Dieses Buch kann und will in die Staatslehre und das österreichische Staatsrecht nur einführen. Es gibt nur einen allgemeinen Überblick und ist notwendigerweise unvollständig. Aber es will zu weiterer Ausbildung anregen und befähigen. Diesem Zwecke dienen besonders die Literaturnachweise, die unter einem doppelten Gesichtspunkte zusammengestellt sind. Sie nennen zunächst die berühmtesten Männer und Werke der Staatslehre, die jedem Gebildeten wenigstens dem Namen und der allgemeinen Bedeutung nach bekannt sein sollten. Dann aber geben sie eine Reihe von Werken an, die entweder zur politischen und volkswirtschaftlichen Orientierung oder zur eingehenderen Belehrung über einzelne Gebiete empfohlen werden. Es sind dies durchaus solche Bücher, die sich auch für den Laien auf dem Gebiete der Rechts- und Staatswissenschaften eignen. Reichlicher sind die Literaturangaben zur österreichischen Verfassungsgeschichte. Hier finden sich zu den Namen der führenden Männer auch die biographischen und autobiographischen Materialien angemerkt.

Politische Bildung ist Bildung nicht nur des Verstandes, sondern auch des Willens; sie ist zugleich Charakterbildung. Mein Buch wendet sich zunächst an den Verstand; durch die richtige Einsicht in den Staat will es aber auch die richtige Gesinnung für den Staat erwecken. Wissenschaftliches Verständnis ist gewiß nicht die einzige, nicht einmal die tiefste Quelle des Patriotismus. Dem Gebildeten aber geziemt es, sein Staatsgefühl durch politische Einsicht zu klären und sich so zu befähigen zur Mitarbeit an den großen Aufgaben des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens.

Prag, Pfingsten 1911.

H. Rauchberg.

Inhaltsverzeichnis.

Erster Teil.

Grundbegriffe.

Seite

I. Staat und Gesellschaft 15

Gesellschaftlicher Zusammenschluß als Daseinsbedingung. Geschlechtsverbindung und Blutszusammenhang, Kriegs- und Friedensgemeinschaft, Führerschaft und Autorität. Bedeutung fester Siedelung, Ausbildung von Sprache, Schrift und weiteren Gemeinschaftsbanden mit zunehmender Kultur. Kollektivkräfte und gesellschaftliches Bewußtsein. Begriff der Gesellschaft. Die gesellschaftliche Entwicklung. Die Gesellschaft als Organismus. Überlegenheit organisierter Verbände. Der Staat als oberster Verband. Merkmale des Staates. Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft.

II. Staat und Recht 19

Beziehungen zwischen Staat und Recht. Wesen und Aufgabe des Rechtes. Verhältnis zu den ethischen Mächten. Garantien des Rechtes. Die Rechtsbildung. Bindung des Staates an das Recht. Gliederung des Rechtes.

III. Die Staatstheorien 23

Aufgabe und geschichtliche Bedeutung der Staatstheorien. Theologische Staatsauffassung, Patriarchal- und Patrimonialtheorie. Machttheorie und materialistische Geschichtsauffassung. Die Vertragstheorie. Psychologische Rechtfertigung des Staates durch seine Zwecke. Absolute und relative Zwecktheorien. Psychologische und technische Voraussetzungen. Ausdehnung der Staatstätigkeit. Kräftigung des Staatsbewußtseins.

IV. Die Staatsgewalt und die Richtungen ihrer Betätigung 28

Ursprünglichkeit und Selbstherrlichkeit der Staatsgewalt. Die Souveränetät. Entwicklung des Souveränetätsbegriffes. Territorial- und Personalhoheit. Die Lehre von der Teilung der Gewalten: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung als organisatorisches Prinzip. Die Regierung.

V. Die Staatsformen 31

Staatstypen und Staatsformen. Monarchie und Republik. Arten der Monarchie: Wahl- und Erbmonarchie, unbeschränkte und beschränkte Monarchie; ständische, konstitutionelle und parlamentarische Monarchie. Arten der Republik: aristokratische und demokratische Republik. Zusammenhang mit der sozialen Schichtung. Unmittelbare und mittelbare Demokratie. Mischformen. Das Staatsoberhaupt in der Republik.

VI. Die Staatenverbindungen 34

Zweck und Begriff der Staatenverbindung. Ableitung typischer Formen. Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse. Staatenbund, Bundesstaat, Union monarchischer Staaten: Personal- und Realunion.

VII. Die Staats- und Gesellschaftswissenschaften 37

Allmähliche Ausbildung der gegenwärtigen Gliederung: Staatslehre, Staatsrecht, Politik, Völkerrecht. Politische Ökonomie: theoretische Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftspolitik, Finanzwissenschaft, Soziologie, Statistik.

Zweiter Teil.

Geschichtliche Einleitung.

VIII. Die Ausbildung des Gebietes 41

Wichtigkeit der Geschichte für das Verständnis der Gegenwart. — Die Ostmark als Mittelpunkt der später hinzukommenden Länder. Zuwachs bis 1526. Die Erwerbung von Böhmen und Ungarn. Spätere Gebietsänderungen.

Seite

IX. Die Ausbildung der Staatsgewalt 43

1. Die Ausbildung der Landeshoheit. 2. Der österreichische Gesamtstaatsgedanke. 3. Die Ausbildung des Thronfolgerechtes. 4. Die Ausbildung landesfürstlicher Verwaltungsbehörden. 5. Die Zurückdrängung der ständischen Gewalten. 6. Die Zentralisation der Staatsverwaltung durch den aufgeklärten Absolutismus. 7. Die Annahme des österreichischen Kaisertitels.

X. Die Ausbildung der Verfassung 50

1. Die Verfassungsversuche des Jahres 1848. 2. Die Verfassung vom 4. März 1849. 3. Das Silvesterpatent und die Ära des Absolutismus. 4. Das Oktoberdiplom. 5. Das Februarpatent. 6. Der Ausgleich mit Ungarn. 7. Die Dezemberverfassung. 8. Die Fortbildung des österreichischen Verfassungsrechtes.

Dritter Teil.

Die staatsrechtliche Eigenart der Österreichisch-ungarischen Monarchie und ihrer Bestandteile.

Vorbemerkung 60

XI. Die Gesamtmonarchie 60

1. Ziele und Inhalt der Gemeinschaft. 2. Die formellen Grundlagen der Gemeinschaft. 3. Die gemeinsamen Angelegenheiten. 4. Die gleichartig verwalteten Angelegenheiten. 5. Staatsrechtliche Kennzeichnung.

XII. Der österreichische Staat 66

Die Grundsätze des Föderalismus und des Zentralismus. Föderalistische und zentralistische Züge in der österreichischen Verfassung. Österreich als dezentralisierter Einheitsstaat. Staatsrechtliche Kennzeichnung der Länder.

XIII. Der ungarische Staat 70

Umwandlung in einen modernen Verfassungsstaat. Verhältnis zu Kroatien-Slawonien. Staatsrechtliche Kennzeichnung.

XIV. Bosnien und die Herzegowina 72

Die Okkupation und Angliederung. Die Annexion. Die Verfassungsgesetze. Staatsrechtliche Kennzeichnung.

Vierter Teil.

Die Organisation des Staates.

XV. Die Verfassung 75

Begriff der Verfassung. Ursprung schriftlicher Verfassungen. Die konstituierende Gewalt. Die Redaktion der österreichischen und der ungarischen Verfassung. Gesichtspunkte der Darstellung.

XVI. Der Monarch und die Dynastie 77

Begriff der Monarchie. Das monarchische Prinzip. Allgemeine Rechtstellung und Ehrenrechte des Kaisers. Die Vertretung des Staates durch den Kaiser. Die Prärogative. Stellvertretung und Regentschaft. Die Dynastie. Die Thronfolge.

XVII. Der Konstitutionalismus 81

1. Begriff und Ursprung. 2. Der Repräsentativgedanke. 3. Einkammer- und Zweikammersystem. 4. Das Mehrheitsprinzip. 5. Die Grundsätze des Wahlrechtes. 6. Die politischen Parteien.

XVIII. Der österreichische Reichsrat 90

1. Der Geschäftskreis: Abgrenzung den Landtagen gegenüber, Kontrollbefugnisse. 2. Die Ministerverantwortlichkeit: politische und juristische Verantwortlichkeit, der Staatsgerichtshof. 3. Zusammensetzung und Organisation:

Seite

Herrenhaus, Abgeordnetenhaus, Stellung und gegenseitiges Verhältnis der beiden Kammern. Legislaturperioden. Geschäftsordnungen und Funktionäre. Beschlußfassung. Öffentlichkeit der Verhandlungen. 4. Rechtstellung der Mitglieder: Pflichten. Immunität. Eignung. 5. Die Wahlordnung: Wahlrecht und Wahlpflicht. Die Entwicklung des österreichischen Reichsratswahlrechtes. Aktives und passives Wahlrecht. Die Wahlkreiseinteilung. Der Wahlvorgang. Prüfung und Schutz der Wahlen. 6. Die Parteien des österreichischen Parlamentes: *a*) des Herrenhauses, *b*) des Abgeordnetenhauses.

XIX. Die Landtage 101

Verfassungsmäßige Stellung. Wirkungskreis der Landesvertretungen *a*) als Organe staatlicher Gesetzgebung, *b*) als Organe der Selbstverwaltung. Zusammensetzung. Wahlordnung. Die Landesausschüsse.

XX. Behördenorganisation und öffentlicher Dienst 104

1. Grundsätze der Behördenorganisation: allgemeine Grundsätze. Staats- und Selbstverwaltung, Real- und Ministerialsystem. Gliederung nach Instanzen. Bureausystem. 2. Die staatlichen Verwaltungsbehörden: Die Minister, der Ministerrat, die Ministerien. Beiräte. Mittel- und Unterbehörden. 3. Die Organisation der Selbstverwaltung: Begriff und Würdigung der Selbstverwaltung. Die Gemeindegesetzgebung. Der Gemeindeverband. Das Heimatsrecht. Der Wirkungskreis der Gemeinden. Die Gemeindevertretung. Kommunalverbände höherer Ordnung. 4. Der öffentliche Dienst: Begriff und Einteilung. Geschichtliche Bedeutung des Beamtentums. Der Berufsstaatsdienst: Pflichten und Rechte, Begründung und Beendigung. Das Ehrenamt.

Fünfter Teil.

Land und Leute.

XXI. Das Staatsgebiet 115

Abhängigkeit des Staates von seinem Gebiete. Die Gebietshoheit. Das Gebiet der Österreichisch-ungarischen Monarchie. Das österreichische Staatsgebiet. Dessen Einteilung.

XXII. Das Staatsvolk 117

Das Volk als Stoff des Staates. Staatsangehörige und Staatsfremde, Staatsbürger und Untertanen. Bedeutung der Volkszahl. Gesellschaftliche Gliederung des Staatsvolkes: Geburts- und Berufsstände, soziale Klassen; konfessionelle, nationale, berufliche und soziale Gliederung.

XXIII. Die Staatsbürgerschaft 120

Begriff und sittlicher Gehalt. Staatsbürgerliche und gesellschaftliche Pflichten. Staatsbürgerliche Rechte. Gesetzliche Regelung der Staatsbürgerschaft. Erwerb und Verlust. Rechtstellung der Ausländer.

XXIV. Die allgemeinen Rechte der Staatsbürger und der Grundsatz der Rechtsgleichheit . 123

Ursprung der Freiheitsrechte. Durchführung in der österreichischen Verfassung. Juristischer Charakter. Die Gleichheit vor dem Gesetze. Folgerungen hieraus, Suspension der Freiheitsrechte.

XXV. Die persönliche Freiheit 125

1. Der Schutz der persönlichen Freiheit. 2. Die Freizügigkeit und ihre Beschränkungen. 3. Der Schutz des Hausrechtes. 4. Der Schutz des Brief- und Schriftengeheimnisses.

XXVI. Die wirtschaftliche Freiheit 127

Zusammenhang mit der liberalen Wirtschaftspolitik. Freizügigkeit des Vermögens. Freiheit des Erwerbes und der Berufswahl. Unverletzlichkeit des Eigentums. Freiheit des Grundbesitzes.

Seite

XXVII. Die Glaubensfreiheit 128

Entwicklung der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Ihre Anerkennung in der österreichischen Verfassung. Interkonfessionelle Verhältnisse. Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche. Typen hiefür: Koordination und Konkordat, staatliche Kirchenhoheit, Trennung der Kirche vom Staate, Zwischenbildungen. Durchführung der staatlichen Kirchenhoheit in der kirchenpolitischen Gesetzgebung Österreichs. Religions- und Kultusfreiheit, die 3 Gesetze vom 25. Mai 1868, Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der katholischen Kirche, Anerkennung neuer Religionsgemeinschaften. Rechtstellung der nicht katholischen Religionsgesellschaften. Schutz der gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften.

XXVIII. Die Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre 133

Die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung. Staatliche Unterrichtshoheit. Das grundsätzliche Verhältnis der Schule zur Kirche.

XXIX. Die Freiheit der Meinungsäußerung 134

Wichtigkeit freier Meinungsäußerung. Ihre grundgesetzliche Anerkennung. Die Preßfreiheit, das Preßrecht.

XXX. Die Freiheit der nationalen Entfaltung 135

Entstehung der nationalen Frage. Grundgesetzliche Bestimmungen über die nationale Gleichberechtigung. Der amtliche Sprachengebrauch.

XXXI. Politische Freiheitsrechte 137

Petitionsrecht, Vereins- und Versammlungsrecht. Die Elemente der politischen Freiheit.

Sechster Teil.

Die Staatsfunktionen.

XXXII. *A.* **Die Gesetzgebung** 139

Gesetz im materiellen und im formalen Sinne. Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl. Gesetz, Verordnung, Staatsverträge und Gewohnheitsrecht als Rechtsquellen. Formelle und materielle Gesetzeskraft. Staatsgrundgesetze. Reichs- und Landesgesetze. Paktierte Gesetze. Der Weg der Gesetzgebung. Kundmachung der Gesetze. Die Verordnungen, Rechts- und Verwaltungsverordnungen, Not- und Ausnahmsverordnungen. Staatsverträge.

B. **Die Rechtsprechung.**

XXXIII. Die richterliche Gewalt und die Organisation der Gerichte 143

Die Aufgaben der Rechtspflege. Die richterliche Gewalt. Persönliche und sachliche Garantien für die Unabhängigkeit der Rechtsprechung. Die Hauptgebiete der Rechtsprechung. Die Grundzüge der Gerichtsverfassung.

XXXIV. Privatrecht und Zivilprozeß 147

Das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch; Entstehungsgeschichte und allgemeiner Charakter desselben. Fortbildung des bürgerlichen Rechtes. Spezielles Privatrecht, insbesondere das Handels- und Wechselrecht. Die österreichische Zivilprozeßgesetzgebung. Prozeßgrundsätze. Das Konkursverfahren. Die freiwillige Gerichtsbarkeit. Die öffentlichen Bücher.

XXXV. Strafrecht und Strafprozeß 152

Die Aufgaben der Strafgesetzgebung, die Strafrechtstheorien. Die anthropologische und soziologische Richtung der Kriminalstatistik. Kriminalpolitik. Die Strafen. Einteilung der strafbaren Handlungen. Das allgemeine Strafgesetz und die strafrechtlichen Nebengesetze. Spezielle Strafrechte. Der Strafprozeß. Das Standrecht.

XXXVI. Das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit 156

Allgemeiner Charakter und Grundzüge des Verwaltungsverfahrens. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Verwaltungsgerichtshof. Das Reichsgericht. Kompetenzkonflikte. Anderweitige gerichtliche Entscheidung von Verwaltungsangelegenheiten.

Seite

XXXVII. *C.* Die Verwaltung 159

Begriff und Einteilung der Verwaltung. Begriff und Arten der Polizei.

Siebenter Teil.

Die einzelnen Verwaltungszweige.

XXXVIII. Die auswärtigen Angelegenheiten 162

Wechselbeziehungen der Kulturstaaten. Die Völkerrechtsgemeinschaft. Die Quellen des Völkerrechtes. Der Grundsatz des politischen Gleichgewichtes. Wahrnehmung internationaler Kultur- und Wirtschaftsinteressen. Die Österreichisch-ungarische Monarchie als Völkerrechtssubjekt. Die Organe der völkerrechtlichen Vertretung. Diplomatische Verhandlungen. Staatsverträge.

XXXIX. Die Wehrmacht 166

Notwendigkeit der Wehrmacht. Grundsätze ihrer Organisation: Allgemeine Wehrpflicht, Allerhöchster Oberbefehl, Einfluß des Parlamentes. Gliederung der bewaffneten Macht. Die Ordnung der Wehrpflicht. Das Rekrutenkontingent. Internationale Regelung des Kriegsrechtes.

Innere Verwaltung.

XL. Stand, Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung 173

1. Das Bevölkerungswesen: Die Volkszählung. Zivilstandregister. Die Wanderbewegung. 2. Die Sicherheitspolizei. 3. Das öffentliche Gesundheitswesen: Medizinalverwaltung, Gesundheitspolizei, Bekämpfung der Wohnungsnot.

XLI. Die Unterrichtsverwaltung 178

Grundsätze des österreichischen Schulwesens. Die Volksschule, die Schulbehörden, Mittel-, Hoch- und Fachschulen.

Wirtschaftliche und soziale Verwaltung.

XLII. Allgemeine Gesichtspunkte der Wirtschafts- und Sozialpolitik 182

1. Die Entwicklungsstufen der Volkswirtschaft. 2. Die grundsätzliche Stellung des Staates zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Der liberale Standpunkt. Die kapitalistische Produktionsweise. Sozialistische Theorien. Positive Sozialreform und staatliche Wirtschaftspolitik. 3. Die Betriebs- und Unternehmungsformen. 4. Das gegenseitige Verhältnis der einzelnen Wirtschaftszweige.

XLIII. Die Landwirtschaft 188

Die Agrarverfassung: Grundentlastung und Freiheit des Grundbesitzes, Anerben- und Höferecht. Agrarische Gemeinschaften und Servituten, Flureinteilung. Landwirtschaftliche Meliorationen. Organisation der landwirtschaftlichen Berufsinteressen. Jagd und Fischerei.

XLIV. Das Gewerbe 193

Begriff. Die Ausbildung der österreichischen Gewerbeverfassung: Einteilung der Gewerbe, der Umfang der Gewerberechte, das gewerbliche Arbeitsverhältnis, die Gewerbegenossenschaften. Die Handels- und Gewerbekammern. Beiräte, industrielle und Arbeiterverbände.

XLV. Der Verkehr 198

Übersicht über das Stoffgebiet: 1. Das Geldwesen. 2. Die Banknoten. 3. Sparkassen und Pfandleihanstalten. 4. Märkte und Börsen. 5. Das Transportwesen: Landstraßen, Eisenbahnen, Binnen- und Seeschiffahrt. 6. Post, Telegraph und Telephon. 7. Maß und Gewicht.

Seite

XLVI. Die soziale Fürsorge 210

1. Allgemeine Gesichtspunkte. 2. Die öffentliche Armenpflege. 3. Die Sozialversicherung. Das Versicherungsprinzip. Versicherungszwang und Zwangskassen. Vorbeugende Wirkung. Unfallversicherung, Krankenversicherung, Invaliden- und Altersversicherung, Pensionsversicherung der Privatangestellten.

Finanzverwaltung.

XLVII. Der öffentliche Haushalt 217

Allgemeiner Charakter des Haushaltes des Staates und der Selbstverwaltungskörper. Zunahme der öffentlichen Verwaltungstätigkeit und des dadurch bedingten Bedarfes. Leistungen des Staates und Gegenleistungen seiner Bürger.

XLVIII. Das Budgetrecht 219

Begriff und Bedeutung des Budgetrechtes. Technische Einrichtung des Staatsvoranschlages. Bindung der Regierung durch denselben. Unterschied gegenüber der ständischen Steuerbewilligung. Die Budgetverweigerung. Die Finanzkontrolle. Der „gemeinsame" Haushalt. Budgetstatistik.

XLIX. Die Staatseinnahmen 222

Privatwirtschaftliche und öffentlich-rechtliche Einnahmen. Die Steuerprinzipien. Das Steuersystem. Gebühren und Steuern. Einteilung der Steuern.

L. Die einzelnen Steuern 225

Realsteuern: Grund- und Gebäudesteuer. Personalsteuern: Allgemeine Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen, Rentensteuer, Personaleinkommen- und Besoldungssteuer. Verkehrssteuern. Die Militärtaxe. Indirekte Steuern, insbesondere die Zölle. Steuerstatistik.

LI. Das Staatsschuldenwesen 231

Notwendigkeit und Bedeutung der Staatsschulden. Parlamentarische Kontrolle. Schwebende und fundierte Schulden. Die allgemeine und die österreichische Staatsschuld. Statistik.

LII. Der Haushalt der Staatsverwaltung 233

Allgemeiner Charakter. Kommunalbetriebe. Zusammenhang mit dem Staatshaushalte. Überweisungen. Schuldenwesen.

Anhang.

Statistische Tabellen.

1. Flächeninhalt, Bevölkerung und Einteilung des Staatsgebietes 237
2. Zahl und Zunahme der Bevölkerung 237
3. Entwicklung der Zivilbevölkerung Österreichs im 19. Jahrhundert 238
4. Vergleichende Übersicht über Flächeninhalt und Bevölkerung der Großmächte . . 238
5. Verhältniszahlen über Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle 239
6. Gliederung der Bevölkerung nach dem Glaubensbekenntnisse im Jahre 1900 . . . 239
7. Gliederung der Bevölkerung nach der Sprache im Jahre 1900 240
8. Verteilung der Bevölkerung nach der Größe der Wohnplätze 240
9. Die Altersgliederung in Verbindung mit der Umgangssprache in Österreich im Jahre 1900 241
10. Berufsgliederung nach Ländern und Hauptberufsgruppen 241
11. Vergleichende Übersicht über die Berufsgliederung der Erwerbstätigen 242
12. Soziale Schichtung der Berufszugehörigen im Jahre 1900 242
13. Reichsrat- und Landtagswahlbezirke und Reichsratsmandate 243
14. Gliederung der Abgeordneten und der bei den Reichsratswahlen von 1907 abgegebenen gültigen Stimmen nach Nationalität und Parteizugehörigkeit 244

Seite
15. Zahl der Unterrichtsanstalten, Lehrkräfte und Schüler im Schuljahre 1907—1908 . . . 245
16. Kulturarten und steuerfreie Bodenfläche nach den Ergebnissen der Revision des Grundsteuerkatasters im Jahre 1897 246
17. Anbauflächen der wichtigsten Bodenprodukte im Jahre 1909 246
18. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe überhaupt nach den Ergebnissen der landwirtschaftlichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902 247
19. Vergleichende Übersicht über die Ernteerträge 247
20. Der Viehstand 248
21. Die Gewerbebetriebe nach Ländern nach den Ergebnissen der gewerblichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902 249
22. Die Gewerbebetriebe nach Gewerbsklassen nach den Ergebnissen der gewerblichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902 250
23. Außenhandel des österreichisch-ungarischen Zollgebietes und Zwischenverkehr mit Ungarn 251
24. Die wichtigsten Herkunfts- und Bestimmungsländer des österreichisch-ungarischen Außenhandels im Jahre 1908 249
25. Vergleichende Übersicht über den Außenhandel im Jahre 1909 252
26. Eisenbahn, Post und Telegraph im Jahre 1908 252
27. Nettoerfordernis des gemeinsamen Haushaltes der Österreichisch-ungarischen Monarchie 253
28. Der reine etatmäßige Staatshaushalt Österreichs 253
29. Der österreichische Staatsvoranschlag für das Jahr 1911 254
30. Steuererträgnis nach Verwaltungsgebieten im Jahre 1908 254
31. Entwicklung der wichtigsten Staats-(Netto-)Einnahmen 255
32. Die österreichische Staatsschuld 255

Alphabetisches Sach- und Namenregister 257

Erster Teil.

Grundbegriffe.

I. Staat und Gesellschaft.

Der Staat ist die am höchsten entwickelte, aber nicht die einzige Form menschlicher Gemeinschaft. Schon vor der Entstehung des Staates haben sich die Menschen gesellschaftlich zusammengeschlossen, und auch innerhalb der Staaten bestehen die gesellschaftlichen Beziehungen fort und gewinnen immer reicheren Inhalt. Worauf beruht der gesellschaftliche Zusammenschluß der Menschen und welche von den dadurch gebildeten Gemeinschaften nennen wir Staaten?

Menschliches Leben ist nur im gesellschaftlichen Zustande denkbar. Von den frühesten Zeiten an vermochten die Menschen nur durch gegenseitige Unterstützung ihr Dasein zu behaupten, ihren Unterhalt zu sichern, Gefahren zu begegnen. Die Grundlage ihrer Verbindung bilden allenthalben Geschlechtsgemeinschaft und Blutzusammenhang, weiterhin Gleichheit der Lebensbedingungen, Gemeinsamkeit der Lebensführung und der Interessen. Sie veranlassen die Stammesgenossen, sich untereinander zu vertragen und feindliche Gruppen gemeinsam zu bekämpfen. Der Stamm wird zur Friedens- und Kriegsgemeinschaft. Kampf erheischt aber einheitliche Führung, es bildet sich eine Befehlsgewalt heraus; ständig geworden, dient sie auch der inneren Friedensbewahrung. Nur solche Gruppen bestehen im Kampfe ums Dasein, sowohl mit feindlichen Gruppen als auch mit den Gefahren der Natur, die dank einer ordnenden Gewalt in Krieg und Frieden ihre volle Kraft für die Gemeinschaftszwecke einzusetzen vermögen. Hier sind die Anfänge jener Entwicklungsreihen zu suchen, deren Endpunkte die Staaten bilden.

Einen entscheidenden Fortschritt in dieser Richtung bedeutet die Ausbildung einer ständigen Autorität, die Anerkennung eines überlegenen Willens, dem alle sich widerspruchslos unterordnen. Dadurch daß der Kampf um die Führerschaft, der Zweifel, was in dieser oder jener Lage zu geschehen habe, erspart bleibt, sind die Stämme mit festgefügter Autorität den anderen überlegen; diese erliegen früher oder später ihren besser organisierten Feinden. Alle Autorität ist ursprünglich durch persönliche Eigenschaften und Leistungen erworben; später wird sie zu einer ständigen Einrichtung, indem die dem Begründer der Herrschaft oder Ordnung zuerkannten Befugnisse auf andere übergehen, die von ihm erlassenen Gebote nach seinem Tode fortwirken. So entsteht eine feste rechtliche Ordnung, die in der Regel mit religiösen Vorstellungen verknüpft und auf überirdischen Ursprung zurückgeführt wird.

Die so gefesteten Gemeinschaften werden durch die Fortschritte der Kultur weiterhin ausgebildet und bereichert. Durch den Übergang von Jagd, Fischfang oder nomadisierender Viehzucht zum Ackerbau entwickelt sich der Personenverband der Stammesgruppe zur Siedlungsgemeinschaft. Die feste Verbindung mit Grund und Boden schafft neue wichtige Gemeinschaftsbeziehungen: ständige Nachbarschaft, eine durch den Wechsel der Jahreszeiten und die Produk-

tionstechnik bedingte Wirtschaftsordnung, mannigfache Wechselwirkungen zwischen dem Boden und seinen Bewohnern, bei welchen nunmehr Heimatsgefühl und Vaterlandsliebe Wurzel fassen können[1]). Festere Ordnungen der Genossenschaft und der Herrschaft werden um der erweiterten und vermehrten Gemeinschaftszwecke willen aufgerichtet; Sprache und Schrift umfassen die Gemeinschaft mit geistigen Banden. Durch die Ausbildung der Sprache wird der kommenden Generation der geistige Besitz der vorhergehenden überliefert und die Kulturtradition gesichert; jetzt erst kann sich die Entwicklung der Menschheit in ununterbrochen aufsteigender Linie bewegen. Durch die Erfindung und vollends durch die Vervielfältigung der Schrift wird die Überlieferung von den Menschen losgelöst und durch Raum und Zeit erstreckt; der Enkel wird mit dem Ahnen, die Nähe mit der Ferne verbunden, der Kreis gemeinsamen Bewußtseins weit über den Bereich persönlicher Einwirkung hinaus erstreckt. Durch die allmähliche Ausbildung religiöser Vorstellungen und wissenschaftlicher Einsichten, durch Kunst und Poesie, Recht und Sitte erhält jenes Bewußtsein immer reicheren und höheren Inhalt.

Das Bewußtsein der Gemeinsamkeit verstärkt alle Empfindungen, Anschauungen und Bestrebungen weit über die bloße Summierung hinaus. Aus dem gleichartigen Bewußtsein aller Einzelnen erwächst durch psychologische Wechselwirkung gleichsam ein Kollektivbewußtsein, aus dem gleichgerichteten Willen aller Einzelnen ein Kollektivwille. Wegen ihrer kräftigeren und nachhaltigeren Wirkung müssen sie als besondere gesellschaftliche Kräfte und Mächte anerkannt werden. Jedermann gehört je nach seinen Anschauungen und Interessen mehrfachen kollektiven Bewußtseinskreisen und Willensrichtungen an und wird dadurch, nach verschiedenen Seiten hin anregend und angeregt, in die gesellschaftlichen Zusammenhänge einbezogen. Immer neue Motive zur Aussonderung gesellschaftlicher Gruppen schafft die fortschreitende Kultur, indem sie die Menschen selbstiger macht, zugleich aber auch ihrem Willen und ihrem Erkenntnisdrange neue gemeinsame Ziele setzt, um welcher willen sie sich zusammenschließen. So erhebt sich das gesellschaftliche Leben in immer größerer Freiheit und Mannigfaltigkeit über die ursprüngliche Gebundenheit an die Abstammung und an die Notdurft des Lebens.

Umfang und Geltung der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen hängen von der Ausdehnung und Dringlichkeit ihrer Interessen, sowie von der Art und Weise ab, wie sie vertreten werden. Daraus ergibt sich eine gewisse Rangordnung der gesellschaftlichen Motive und ihrer Interessentenkreise. Die dadurch zusammengehaltenen und von anderen getrennten Gruppen unterstützen oder bekämpfen einander je nach der Richtung ihrer Bestrebungen. Der Inbegriff der Beziehungen, welche die einzelnen Menschen zu Gruppen zusammenschließen und die sich weiterhin zwischen diesen Gruppen ergeben, macht die Gesellschaft aus. Die Gesellschaft ist kein starres Gebilde, sondern mit der motivierenden Kraft der Interessen und den Reaktionen, die sie auslösen, in stetem Flusse begriffen. Ihr jeweiliger Zustand ist gleichsam das labile Gleichgewicht zwischen den in ihr lebendigen Kräften, die Wirkung des vorhergehenden, die Ursache des nachfolgenden. Jede Änderung in Stärke und Richtung der einen Kraft bewirkt, daß zunächst die davon freundlich

[1]) Poetische Verherrlichung in Schillers Gedicht „Das Eleusische Fest". Es war zuerst überschrieben: Das Bürgerlied.

oder feindlich berührten und in weiterer Folge alle anderen gesellschaftlichen Kräfte sich darauf einstellen, ähnlich wie die Wellenkreise sich verbreitern, die ein ins Wasser versenkter Stein erregt. Darum kann das gesellschaftliche Leben nur unter dem Gesichtspunkte der Entwicklung erfaßt werden.

Die gesellschaftliche Entwicklung ist nichts Einheitliches[1]). In ihrer Gesamtheit wird sie nicht von einem einzigen, seiner selbst bewußten irdischen Willen nach feststehenden Zielen hin bewegt. Sie umfaßt vielmehr, ebenso wie die Gesellschaft selbst, alle Bestrebungen und Rückwirkungen, die sich aus der psychologischen Wechselwirkung der Menschen bei der Verfolgung ihrer Interessen ergeben. Und doch ist die gesellschaftliche Entwicklung — im Gegensatze zur Entwicklung der äußeren Natur — zielstrebig. Denn die Menschen richten, soweit ihre Einsicht in die Ursachen des Geschehens reicht, ihr Verhalten so ein, daß der gewünschte Erfolg eintritt. Die große Mittellinie der gesellschaftlichen Entwicklung ergibt sich aus dem Gegenspiel aller gesellschaftlichen Kräfte; aber jede einzelne derselben wird von bestimmten Absichten bewegt und von Werturteilen geleitet. Die Glückssehnsucht spornt die Menschen zu nie rastendem Streben an und jeder Fortschritt der Kultur erleichtert die Erreichung des Zieles. Darum ist die gesellschaftliche Entwicklung geradliniger und aktiver wie die natürliche. Trotz aller Rückschläge führt sie im großen ganzen zu höheren Daseinsformen. Aus der ursächlichen Verkettung aller Entwicklungsstufen folgt die geschichtliche Bedingtheit der gesellschaftlichen Erscheinungen und Einrichtungen, die Unmöglichkeit plötzlicher Sprünge und radikaler Umwälzungen. Auch wo solche angenommen werden, sind sie in Wirklichkeit durch treibende Kräfte und tiefer liegende Umbildungen vorbereitet worden, die aber der Aufmerksamkeit der leitenden Männer oder dem Urteile der Wissenschaft entgangen sind. Diese Folge des Entwicklungsgedankens ist für die Beurteilung politischer Bestrebungen von besonderer Wichtigkeit.

Durch die aufsteigende Entwicklung wird das Gefüge der Gesellschaft immer komplizierter. Der gesellschaftliche Fortschritt vollzieht sich durch Differenzierung und Integrierung; die Differenzierung besteht in der Ausbildung der Teile zu größerer Selbstigkeit, die Integrierung in ihrer strafferen Zusammenfassung zu einem Ganzen von gesteigerter Leistungsfähigkeit[2]). Nach dem Vorbilde der Naturwissenschaften nennt man eine derartige durch die Einheit des Zweckes zusammengefaßte Mehrheit von Bestandteilen, deren jeder auf seine Weise dem Ganzen dient, einen Organismus; die einzelnen Teile werden in ihrer Zweckbeziehung auf das Ganze als Organe bezeichnet[3]). So wird auch die Gesellschaft als ein Organismus aufgefaßt; die Gruppen, die ihr eingeordnet sind, wären darnach ihre Organe, indem sie bewußt oder unbewußt der Gesamtheit dienen.

Aber auch die einzelnen gesellschaftlichen Gebilde werden als Organismen angesehen, wenn sie eine bestimmte Ordnung zur Wahrnehmung ihrer Interessen ausgebildet haben. Gruppen, die ihren Willen nach einer ständigen Regel durch hiefür eingesetzte Personen bilden und vollziehen, ihren Mitgliedern Pflichten auf-

---

[1]) Vergl. Adolf Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft. Straßburg 1898; daraus insbesondere die Abhandlung: „Über den Begriff der Entwicklung . .“ — [2]) Diese Einsicht verdanken wir dem englischen Philosophen Herbert Spencer. Vergl. Anm. 3 auf S. 39. — [3]) Die bekannte Fabel des Menenius Agrippa!

erlegen und Rechte gewähren[1]), heißen Verbände; die Personen, deren Wille und Tat nach jener Ordnung dem Verbande zugerechnet werden, sind die Verbandsorgane. Die organisierten Verbände haben vor den nicht organisierten Gruppen all das voraus, was nur Ordnung und Regel zu schaffen vermögen; ihr Bestand ist sicherer, ihr Wirken erfolgreicher. Darin liegt der Anreiz, gesellschaftliche Bildungen durch Organisation zu befestigen und leistungsfähiger zu machen. Die Organisation nützt die natürliche Ungleichheit zwischen den Mitgliedern des Verbandes für die Gesamtheit aus. Immer ist es eine Minderzahl von überlegenen Personen, die anregen, ausdenken und befehlen, eine Mehrzahl die Gefolgschaft leistet: die glaubt, was die Führer lehren, ausführt, was die Befehlshaber angeben. Die Organisation sichert nun die gesellschaftliche Führung, indem sie die Autorität der Lehre und des Befehls von der Persönlichkeit ablöst, nach einer festen Ordnung gewisse Personen mit jenen Aufgaben betraut und ihnen alle anderen, soweit es der Gemeinschaftszweck erfordert, unterordnet. Der Fortschritt der Organisation liegt in der Richtung der Arbeitsteilung; er sondert die Funktionen: die Beschlußfassung von der Ausführung, die Aufstellung der Regel von ihrer Handhabung, und bestellt für jede Funktion besondere Organe. Das sind natürlich jene Personen, die hiefür je nach den Gesichtspunkten der Berufungsordnung als die geeignetsten angesehen werden. Hiefür sind nicht immer die persönlichen Eigenschaften maßgebend; oft entscheidet die Abstammung oder die religiöse Anschauung. So wird die gesellschaftliche Führung durch Organisation geregelt, die Macht der Organisation durch die Leistungen der Führer bewährt.

Je intensiver die Verbandszwecke sind, je mehr Wohl und Wehe der Verbandsmitglieder als von dem Bestande und der Wirksamkeit des Verbandes abhängig erkannt werden, desto straffer ist die Verbandsorganisation, desto größer die Gewalt der Verbandsorgane, desto schärfer die Einheit des Verbandes nach außen hin ausgeprägt. Im höchsten Grade trifft dies alles beim Staate als der Voraussetzung aller höheren Kultur zu.

Auch der Staat ist seinem Wesen nach ein gesellschaftlicher Verband; er ist die oberste und umfassendste Verbandseinheit. Seine Herrschergewalt ist die höchste im Staatsgebiete; sie ist von keiner anderen irdischen Gewalt abgeleitet, erstreckt sich auf alle Lebensbeziehungen, die er ihr unterwerfen will, und schließt die Gewalt jedes anderen Staates auf seinem Gebiete aus[2]). Die räumliche Unterlage der Staatsgewalt ist das Staatsgebiet; seine Bewohner sind das Staatsvolk. Das Staatsvolk kann aus Bestandteilen von verschiedener Abkunft, Sprache und Kultur zusammengesetzt sein, ein im ethnographischen Sinne einheitliches Volk verschiedenen Staaten angehören. Nur ein seßhaftes Volk kann einen Staat bilden, denn erst die Gemeinschaft des Bodens und der mit dem Gebiete verknüpften Lebensbeziehungen stellt jene feste, den Wechsel der Generationen überdauernde Gemeinschaft der Volksgenossen her, die im Staate ihren Ausdruck findet. Durch die Staatsgewalt wird das seßhafte Staatsvolk zu einem nicht nur politisch, sondern auch im Rechtssinne handlungsfähigen Gemeinwesen zusammengefaßt. Da ihm die räumliche Unterlage des Gebietes wesentlich ist, bezeichnen wir es im Gegen-

[1]) Die Regel braucht nicht gerade nach Art der Gesetzgebung durch einen autoritären Willen aufgestellt zu sein. Es genügt das — in primitiven Zeiten auf Gewohnheit beruhende — Gefühl, berechtigt oder verpflichtet zu sein. — [2]) Vergl. S. 115.

satze zu den nur auf persönlichen Beziehungen beruhenden Verbänden als eine Gebietskörperschaft. Im Staate bestehen zwar auch noch andere Gebietskörperschaften (Gemeinden und höhere Kommunalverbände); dem Staate aber steht die oberste und umfassendste Gewalt zu, jede andere Gewalt ist von ihm abgeleitet. Er allein bestimmt frei die Ziele und Mittel seiner Tätigkeit; die anderen Verbände sind auf die ihnen gesetzten Aufgaben beschränkt.

Je nach der Organisation der Staaten unterscheiden wir ihre Formen[1]); die Richtung ihrer Betätigung ergibt sich aus ihren Zwecken[2]). Mit den Staaten selbst sind auch ihre Formen und Zwecke geschichtlichem Wandel unterworfen. Eine lange Entwicklungsreihe führt in zahllosen Übergängen von den rohen Anfängen staatlicher Gemeinschaft, wie wir sie noch heute bei den primitiven Stämmen antreffen, bis zum modernen Rechts- und Kulturstaate.

In welchem Verhältnisse steht der Staat zur Gesellschaft? Man hat versucht, den Staat gewissermaßen als einen Gegensatz zur Gesellschaft hinzustellen; diese wäre die Gesamtheit der freiwilligen, auf dem Gleichklang der Interessen beruhenden Vereinigungen, jener eine auf Herrschaft und Ausbeutung gerichtete Machtorganisation[3]). Beides ist falsch. Auch die gesellschaftlichen Beziehungen sind nicht durchaus freiwilliger Art, denn das gesellschaftliche Leben schafft Regeln, Über- und Unterordnungsverhältnisse, denen niemand sich entziehen kann. Ein gutes Stück staatlicher Ordnung ist schon durch das Walten gesellschaftlicher Kräfte vorgebildet und vom Staate nur aufgenommen worden. Nicht minder irrig ist die Annahme, als ob die Zwecke des Staates den gesellschaftlichen Interessen widersprächen. Beide laufen nebeneinander und fließen in mancher Hinsicht zusammen. Staat wie Gesellschaft streben, jedes auf seine Weise, den großen Entwicklungszielen der Menschheit entgegen; gerade die wichtigsten gesellschaftlichen Aufgaben werden durch den Staat oder mit seiner Hilfe gelöst. Erst die Leistungen des Staates ermöglichen den sicheren Bestand und die selbsttätige Entwicklung der Gesellschaft; die Ordnung und die Leistungen des Staates sind aber gesellschaftlich bedingt. Dadurch wird der Staat mitten in den Fluß der gesellschaftlichen Entwicklung gestellt. Die Geschichte des Staates ist mit der Gesellschaftsgeschichte des Staatsvolkes eng verknüpft.

II. Staat und Recht.

Staat und Recht stehen in notwendiger und enger Wechselbeziehung zueinander. Einsicht in das Wesen und in die Aufgaben des Rechtes gehört daher mit zum Verständnisse des Staates. Der Staat ist vor allem eine rechtliche Ordnung; die unbedingte Anerkennung und Unterordnung, die wir ihm entgegenbringen, beruht darauf, daß wir seinen Bestand, seine Organisation, sein Verhältnis zu den Mitgliedern des Staatsverbandes und seine Gewalt als rechtlich begründet empfinden. Schaffung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gehören mit zu seinen wichtigsten Aufgaben. Endlich ist der moderne Staat selbst sowohl nach innen als auch nach außen, also anderen Staaten gegenüber, Rechtssubjekt, das heißt Träger von Rechten und Pflichten.

---

[1]) Vergl. das V. Kapitel. — [2]) Vergl. unten S. 27 f. — [3]) Auf diesem irrigen Standpunkte stehen auch die Begründer der modernen Soziologie Auguste Comte und Herbert Spencer. Vergl. über dieselben Anm. 2 und 3 auf S. 39.

Der Zweck des Rechtes ist: die Herstellung und Bewahrung einer Friedensordnung, um den gesellschaftsfeindlichen Übeln des Streites, der Unsicherheit und Unordnung zu wehren. Daher zieht das Recht nach einem allgemein als gültig anerkannten Maßstabe Schranken zwischen den widerstrebenden Willen, um nach Maßgabe der herrschenden Anschauungen jedem das Seine zuzuteilen[1]). Daß diese Schranken eingehalten werden, ist das gemeinsame Interesse aller, nicht nur derjenigen, die vom Rechtsbruch unmittelbar betroffen würden. Bliebe er ungesühnt, würde das Zutrauen in die Festigkeit der Rechtsordnung erschüttert, so wäre jedermann in dem Besitze der Rechtsgüter bedroht. Bekämpfung des Unrechtes, auch in der Form des Kampfes um das eigene Recht, ist daher eine gesellschaftliche Pflicht.

Die Vorschriften des Rechtes regeln also das äußere Verhalten des Menschen zum Menschen, wie es die Rücksichten des gesellschaftlichen Zusammenlebens erfordern. Als Äußerungen eines allen anderen überlegenen Willens, einer äußeren Autorität, wirken sie als Beweggründe, um die Menschen zu dem rechtlich geforderten Verhalten selbst dann zu veranlassen, wenn es ihren persönlichen Interessen oder Neigungen nicht entspricht. Da das Recht Willenskreise gegeneinander abgrenzt, wirkt es nach zwei Richtungen hin: es schützt und wehrt, gebietet und verbietet, ermächtigt und bindet. Wo den Pflichten, die es auferlegt, kein bestimmter Berechtigter gegenübersteht, ist es die im Staate zur Rechtsgemeinschaft geeinte Gesamtheit, die als Träger des entsprechenden Rechtes erscheint. In seinen Geboten liegt eine doppelte Nötigung. Sie sprechen ein Sollen aus, indem sie sich an das Gewissen wenden, welches zur freiwilligen Erfüllung der Rechtsvorschriften antreibt. Das Sollen steigert sich aber zu einem Müssen, indem zu den inneren Motiven auch noch äußere Garantien für die Befolgung der Anordnung hinzukommen.

Auf der Übereinstimmung des Rechtes mit den ethischen Mächten, mit Religion, Moral und Sitte, beruht die innerlich verpflichtende Kraft des Rechtssatzes[2]). Sie verstärken seine motivierende Wirkung durch die ihnen eigene Gewalt über die Gemüter und erzielen eine innere Anerkennung des Rechtsgebotes, die seine Erfüllung ganz anders sichert als äußerer Zwang. Diese Anerkennung beruht zunächst auf der überirdischen oder irdischen Autorität, von der die Vorschrift ausgeht; später, nachdem der kritische Geist erwacht ist, auf der Einsicht in die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der einzelnen Vorschriften oder doch der Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit.

---

[1]) Zur Einführung in die Rechtslehre wird in erster Linie empfohlen: A. Merkel, Juristische Enzyklopädie, 5. Auflage. Berlin 1904. und „Elemente der Rechtslehre" in dessen hinterlassenen Fragmenten und gesammelten Abhandlungen. 2. Bd. 1899. S. 577 ff. Eine für Nichtjuristen berechnete systematische Darstellung der wichtigsten Teile der Rechtswissenschaft enthält die 8. Abteilung des II. Teiles des Sammelwerkes „Die Kultur der Gegenwart". — [2]) Die Gebote des Rechtes unterscheiden sich von jenen der Religion, der Moral und Sitte durch die äußere Autorität, von der sie ausgehen, durch die besondere Art ihrer Sicherung und dadurch, daß sie in erster Linie das äußere Verhalten des Menschen zum Menschen, nicht die Gesinnung zu regeln bestimmt sind. Es ist das Verdienst von Christian Thomasius (1655 bis 1728), die grundsätzliche Verschiedenheit von Recht und Moral als einer der ersten grundsätzlich auseinandergesetzt und für religiöse Freiheit eingetreten zu sein.

Aber diese Einsicht wird nie gleichmäßig und allgemein genug sein, um Rechtsverletzungen zu verhindern, und auch die Autorität bedarf zu ihrer Sicherung gewisser äußerer Garantien durch eine materielle Macht. Die Rechtsordnung wendet daher Zwangsmittel an, um die Verletzung der Rechtsvorschriften dauernd und allgemein zu verhindern, und wenn sie dennoch erfolgt ist, ihre Folgen soweit als möglich zu beheben und den Bruch der Rechtsordnung zu sühnen. Die Voraussicht, daß dies geschehen werde, hemmt den rechtswidrigen Willen und beugt der Rechtsverletzung vor. Die Erzwingbarkeit des Rechtes ist jedoch nicht gerade ein wesentliches Merkmal seiner Normen. Neben den Folgen, die das Recht selbst an seine Verletzung knüpft, wirken auch die gesellschaftlichen Nachteile der Rechtsverletzung: Mißachtung, Entziehung des Vertrauens, Ausschließung aus gewissen Gemeinschaften vorbeugend. Daher werden auch solche Regeln und Verpflichtungen als bindend angesehen, deren Einhaltung nicht erzwungen werden kann. In jeder Rechtsgemeinschaft gibt es Normen, deren Einhaltung nur auf dem Rechtssinne der Beteiligten, auf der Überzeugung von dem „sittlichen Adel" des Rechtes und den verderblichen Folgen des Rechtsbruches beruht. Das gilt insbesondere von den Normen, welche die höchsten Autoritäten der Gemeinschaft, in erster Linie jene des Staates, verpflichten. Ebensowenig sind die Normen des Völkerrechtes erzwingbar, und doch ist es als die positive Rechtsordnung der internationalen Staatengemeinschaft anerkannt.

Wie jede menschliche Einrichtung bildet sich auch das Recht mit der Gesellschaft fort; sein Inhalt hängt mit ihren jeweiligen Bedürfnissen und Anschauungen auf das innigste zusammen[1]). Da diese jedoch in den verschiedenen Gesellschaftskreisen in vielfacher Hinsicht abweichend sind, entstehen zwischen den einzelnen Interessenkreisen Kämpfe um den Inhalt und die Fortbildung des Rechtes. So wenig auch Recht mit bloßer Gewalt verwechselt werden darf, so hängt doch der Ausgang dieser Kämpfe von der tatsächlichen Machtverteilung zwischen den gesellschaftlichen Kreisen und Klassen ab[2]). Das daraus hervorgehende Recht stellt sich gewissermaßen als ein Kompromiß zwischen ihren

---

[1]) Auf die geschichtliche Bedingtheit des Rechtes und auf seinen Zusammenhang mit Gesellschaft, Volkswirtschaft und Volkstum hingewiesen zu haben, ist das Verdienst der modernen historischen Rechtsschule. Damit setzte sie sich in Gegensatz zur Rechtsphilosophie des Natur- oder Vernunftrechtes, welche die Neuzeit bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein beherrschte. Als Naturrecht wird diese Richtung deswegen bezeichnet, weil sie annahm, daß das Recht schon durch die Natur, durch die Anlagen der Menschen und das Wesen der Dinge von vornherein gegeben sei, als Vernunftrecht, weil darnach die einzelnen Rechtssätze ohneweiters in überzeugender Weise abgeleitet werden könnten. Als der Begründer dieser Richtung (und zugleich der Völkerrechtslehre) gilt der Holländer Hugo Grotius (1583—1645), dessen Hauptwerk, de jure belli ac pacis, 1625 erschien. Die von den Vertretern des Naturrechtes aufgestellte Forderung, das durch die Rezeption des römischen Rechtes zum geltenden Rechte erhobene Pandektenrecht durch ein den Zeitanforderungen entsprechendes „vernünftiges" Recht zu ersetzen, hat die großen Kodifikationen um die Wende des 18. Jahrhunderts angeregt, so auch das österreichische allgemeine bürgerliche Gesetzbuch (1811). Seinem rationalistischen Charakter gemäß stand das Naturrecht auf dem Standpunkte des Individualismus; es begünstigte die Befreiung aus geistiger, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gebundenheit und schaffte Raum für die freie Betätigung der Persönlichkeit. Der politische und ökonomische Liberalismus ist durch die Naturrechtsschule vorbereitet worden. — [2]) Die Gleichstellung von

gegensätzlichen Forderungen dar. Denn der Staat, der alle gesellschaftlichen Sonderbildungen zur solidarischen Einheit zusammenfaßt, kann das Recht nicht einseitig regeln oder handhaben; die Mittellinie, der er hiebei folgt, ergibt sich aus dem Ringen und Zusammenwirken der politischen Parteien, die jene gesellschaftlichen Forderungen vertreten[1]).

Der Staat ist allerdings nicht die einzige Quelle des Rechtes. Je weniger der Staat ausgebildet ist, desto stärker wirkt die rechtsbildende Kraft anderer gesellschaftlicher Verbände. Auch heute setzen sich die Kirchen und zahlreiche andere Verbände ihr Recht selbst. Aber die Befugnis, staatlich anerkanntes Recht zu bilden, die sogenannte Autonomie wird vom Staate abgeleitet. Im modernen Staate ist alles Recht vom Staate entweder geschaffen oder zugelassen und auch die zwangsweise Durchsetzung der Rechtsgebote ist ausschließlich der Staatsgewalt und den Verbänden vorbehalten, die der Staat damit betraut.

Verpflichtet das Recht auch den Staat, der es geschaffen hat? Schon in der Zeit des Absolutismus bestand eine ausgebildete Rechtsordnung, welche nicht nur das gegenseitige Verhältnis der Untertanen, sondern auch das Verhalten der Behörden den Untertanen gegenüber regelte. Auch hatte sich die Regel herausgebildet, daß die Richter bei der Anwendung und Auslegung der Gesetze frei und unbeeinflußt sein sollen. Allein die Gesetze entsprangen ausschließlich dem Willen des Fürsten, und nicht immer hielt sich der Fürst an das geltende Recht. Anders im modernen Staate; der moderne Staat bindet seine Gewalt auch den Untertanen gegenüber immer strenger an Rechtsregeln, die nur in bestimmten rechtlichen Formen geschaffen, abgeändert oder aufgehoben werden können. Auf dieser sicheren Grenzbestimmung zwischen dem Staate und den Untertanen beruht der Gedanke des Rechtsstaates: Das vom Staate geschaffene Recht gilt auch dem Staate gegenüber, indem er seine Organe zur Anwendung und Durchführung des Rechtes verpflichtet und so den Willen aller Beteiligten im Sinne der Rechtsvorschrift motiviert. Und die Einhaltung der Rechtsschranken wird auch dem Staate gegenüber durch unabhängige Gerichte geschützt. Freilich hat sich die Staatsgewalt nur nach langen Kämpfen dazu verstanden, sich an rechtliche Schranken zu halten, und es hängt von der Entwicklungsstufe der einzelnen Staaten ab, ob und wie weit sie durch ihre Rechtsätze sich selbst binden wollen.

Das große, alle Gemeinschaftsformen umfassende Gebiet des Rechtes zerfällt in zwei Hauptabteilungen, je nachdem es die Beziehungen Einzelner ordnet, die einander grundsätzlich nebengeordnet sind und demnach vom Rechte auf gleichem Fuß behandelt werden, oder die Beziehungen zwischen den Trägern von Herrschaftsgewalt untereinander, oder zu den dieser Gewalt Unterworfenen, oder endlich die Organisation und Funktion der Herrschaft. Die erste Abteilung bildet der Bereich des Privatrechtes, die zweite der Bereich des öffentlichen

---

Recht und Macht ist auf den Philosophen B. Spinoza (1632 bis 1677) zurückzuführen. Die Kraft, womit die Gottheit jedes Wesen ausgestattet hat, bilde, so lehrte Spinoza, zugleich den Maßstab seines Rechtes. Auch die Rechtstheorie der materialistischen Geschichtsauffassung (vergl. unten S. 25) betrachtet das Recht als den Niederschlag der auf der Ordnung des ökonomischen Produktionsprozesses beruhenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse. — [1]) Vergl. Friedrich Freiherr v. Wieser, Recht und Macht, Leipzig 1910.

Rechtes. Diesem handelt es sich um staatliche Belange, also voraus um das Wohl der Gesamtheit, jenem um die rechtliche Ordnung der Familie und des Vermögens, also in erster Linie um die Bedürfnisse der Einzelnen. Das öffentliche Recht zerfällt in das Staatsrecht, das Strafrecht und in das Völkerrecht. Das Völkerrecht umfaßt die Rechtssätze, an die sich die zivilisierten Staaten in ihrem gegenseitigen Verkehre als gebunden erachten. Vom Staatsrecht (im weiteren Sinne des Wortes) lösen sich Zivilprozeß-[1]) und Strafprozeßrecht als besondere Teile los, die man zusammen als Justizrecht[2]) bezeichnen kann. Das Strafrecht kennzeichnet jene Handlungen und Unterlassungen, die wegen ihrer schädlichen Wirkung auf die menschliche Gesellschaft mit Strafe bedroht sind, und regelt Art und Ausmaß der Strafe. Das darnach erübrigende Staatsrecht (im engeren Sinne) wird weiterhin in zwei Teile zerlegt: Als Verfassungsrecht regelt es die Organisation der öffentlichen Gewalt und ihr grundsätzliches Verhältnis zu den von ihr Beherrschten, als Verwaltungsrecht leitet es den Staat bei der Erfüllung der über die Gesetzgebung und Rechtspflege hinausgehenden Staatsaufgaben.

Ein selbständiges Gebiet des Rechtsordnung ist das Kirchenrecht als das Recht der organisierten religiösen Gemeinschaften. Auf anderer Grundlage beruhend, steht es dem staatlichen Rechte selbständig gegenüber, und es ist eine besondere Frage, wie diese beiden Rechtskreise gegeneinander abzugrenzen sind[3]).

III. Die Staatstheorien.

Der Zweck aller Staatstheorien ist: das Wesen des Staates wissenschaftlich zu erklären und seine Gewalt sittlich zu rechtfertigen. Die damit gestellten Fragen haben die Staatsphilosophen aller Zeiten zu lösen gesucht. Wie nicht anders zu erwarten, waren sie darin von ihrem Staate und ihrer Zeit mehr oder weniger beeinflußt, indem sie die bestehenden Einrichtungen entweder rechtfertigen oder im Sinne ihres Staatsideals umgestalten wollten. Die Geschichte lehrt, daß die Doktrin oft genug den Weg der Entwickelung erkannt oder vorgezeichnet oder doch treibend oder hemmend in dieselbe eingegriffen hat. Denn auch geistige Strömungen gehören mit zu den geschichtlichen Mächten. Ist die Staatstheorie demnach historisch bedingt, so hat sie doch gewisse allgemeine Gesichtspunkte aufgestellt, die im Wechsel der Zeiten wiederkehren und in mannigfachen Verbindungen in die Gegenwart hinein fortwirken. Sie gehören mit zu ihrem Verständnis und sind hier in aller Kürze darzustellen, bevor wir die moderne Auffassung entwickeln[4]).

---

[1]) Der Zivilprozeß dient zwar dem Schutze des Privatrechtes, er gehört jedoch zum öffentlichen Rechte, weil die Bewahrung der gesamten Rechtsordnung Aufgabe des Staates und der hiebei einzuhaltende Vorgang nicht nach dem Interesse der Einzelnen sondern der Gesamtheit geordnet ist. — [2]) Zum Justizrechte gehören auch die Rechtssätze, welche die den Gerichten zugewiesenen Verwaltungsgeschäfte, wie Führung des Grundbuches, Pflegschaftswesen usw. regeln. — [3]) Vergl. hierüber das XVII. Kapitel, Seite 129 ff. — [4]) Ausführliche Darstellungen: J. C. Bluntschli, Geschichte des allgemeinen Staatsrechtes und der Politik, München 1864. Hermann Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft. Freiburg i. B. und Leipzig 1896.

Am Anfange aller Staatstheorien steht eine theologische Auffassung des Staates. Denn die Staatsgemeinschaft ist die längste Zeit zugleich eine religiöse Gemeinschaft gewesen. Die staatliche Ordnung wird daher auf göttlichen Ursprung zurückgeführt; Unterordnung unter den Staat, Gehorsam gegen die Gesetze und die Obrigkeit gelten als von der Gottheit anbefohlene Pflicht. Das ist die antike Auffassung. Die altorientalischen Staaten, vornehmlich der jüdische Staat, verbinden die theologische Begründung der Staaten mit der Theokratie, in welcher der Herrscher unmittelbar als der Vertreter der göttlichen Macht erscheint.

Das Mittelalter wird von dem Gedanken eines umfassenden Verbandes beherrscht, in dem Staat und Kirche eine Einheit bilden. In ihr treffen zwei verschiedene Gewalten, die geistliche und die weltliche, zusammen. Der Streit über das gegenseitige Verhältnis derselben begleitet den weltgeschichtlichen Kampf zwischen geistlicher und weltlicher Macht im Mittelalter.

Die neuere theologische Richtung führt zwar gleichfalls die Einrichtung des Staates überhaupt auf überirdischen Ursprung zurück; allein darüber, ob auch die Gewalt der einzelnen Staaten und ihrer Beherrscher von Gott stamme, gehen die Lehrmeinungen auseinander. Während die eine Richtung die Herrschergewalt durch Übertragung seitens des Volkes entstehen läßt (eine Vorstufe der späteren Theorie von der Volkssouveränetät), führt die andere Stellung und Macht des weltlichen Herrschers auf dessen göttliche Sendung zurück. So wird insbesondere der fürstliche Absolutismus durch Belegstellen aus der Heiligen Schrift gestützt[1]). Auch die konservativen Staatstheoretiker in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts stellen die geschichtlichen Staatsformen als von Gott gebilligt hin, um die revolutionären Forderungen mit desto größerem Nachdruck zurückweisen zu können[2]).

Abarten der theologischen Staatsauffassung sind die Patriarchaltheorie und die Patrimonialtheorie. Die Patriarchaltheorie läßt den Staat aus der Erweiterung der Familie entstehen und begründet die Stellung des Regenten durch Belegstellen aus der Heiligen Schrift mit seiner väterlichen Gewalt[3]). Die Patrimonialtheorie leitet die fürstlichen Machtbefugnisse aus dem Besitze des Staatsgebietes ab[4]). Sie fand ihre Stütze in der mittelalterlichen Anschauung, daß dem Könige das Obereigentum am gesamten Boden zustehe, ist aber bis in die neueste Zeit zur Rechtfertigung des Absolutismus verwendet worden. Nachklänge an diese Theorien haben sich im Sprachgebrauch erhalten, so wenn der Regent als Landesvater oder seine Beziehung zum Staatsgebiet als ein Besitz- oder Eigentumsverhältnis bezeichnet wird.

Während die genannten Theorien die Staatsgewalt durch die Zurückführung auf göttlichen Ursprung zugleich sittlich begründen, verzichtet die reine Machttheorie auf eine derartige Rechtfertigung des Staats, indem sie den Staat

---

[1]) So z. B. im Zeitalter Ludwigs XIV. von J. B. Bossuet (1627—1704) in seiner Politique tirée de l'Écriture sainte". Paris 1709. — [2]) Der bedeutendste Vertreter dieser Richtung ist Friedrich Julius Stahl (1802—1861). Sein Hauptwerk ist die „Philosophie des Rechtes nach geschichtlicher Ansicht". Erste Auflage 1830—1833. — [3]) Vergl. G. Jellinek, Adam in der Staatslehre 1893. — [4]) Die wichtigste Schrift dieser Richtung ist des Berner Patriziers Ludwig von Haller Werk: Die „Restauration der Staatswissenschaft oder Theorie des natürlich geselligen Zustandes der Chimäre der künstlich bürgerlichen entgegengesetzt." Winterthur 1816—1825.

lediglich als eine durch die natürliche oder wirtschaftliche Ungleichheit ermöglichte tatsächliche Herrschaft des Starken über den Schwachen erklärt. Unter den verschiedenen Abarten dieser Theorien hat in neuerer Zeit insbesondere die von den sozialistischen Schriftstellern H. K. Marx und Friedrich Engels begründete materialistische Geschichtsauffassung als die Staatstheorie der Sozialdemokratie Bedeutung erlangt. Darnach bestimmt die jeweilige Ordnung des ökonomischen Produktionsprozesses den Aufbau der Gesellschaft und dieser hinwieder den Staat. Der Staat sei daher in allen mustergültigen Perioden ausnahmslos der Staat der herrschenden Klasse und als solcher wesentlich eine Organisation zur Niederhaltung der unterdrückten und ausgebeuteten Klasse[1]). Nur eine Abart dieser Auffassung ist die sogenannte soziologische Staatstheorie, welche die Staaten auf Organisationen von erobernden Völkern oder Stämmen zur Unterdrückung und Ausbeutung der Ureinwohner des eroberten Gebietes zurückführen will[2]).

Die Machttheorie findet ihre Stütze darin, daß viele Staaten durch Kriege geschaffen worden sind und kein Staat sich ohne die Macht behaupten kann, deren er zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf. Allein sie vermag den Staat nicht sittlich zu rechtfertigen, nicht zu erklären, warum seine Ziele als erstrebenswert, seine Anordnungen als verbindlich anerkannt werden. Beruht der Staat lediglich auf Gewalt, warum sollte dann nicht Gewalt der Gewalt begegnen dürfen, um ihn umzustürzen oder zu vernichten?[3])

Nicht eine historische Erklärung, sondern eine vernunftgemäße Rechtfertigung des Staates bezweckt die Vertragstheorie. Unter allen Staatstheorien der neueren Zeit hat sie die weitestgehenden politischen Folgen gehabt. Anklänge an den ihr eigenen Gedanken, daß der Staat aus einer freiwilligen Vereinigung hervorgegangen sei, zu der die Menschen sich zusammengeschlossen hätten, um sich vor Schaden und Unrecht zu bewahren, lassen sich ja weit zurückverfolgen. Ähnliches haben schon im Altertum die Sophisten und die Epikuräer gelehrt. Im Mittelalter wird die Begründung, wenn auch nicht des Staates, so doch der Fürstengewalt durch Übertragung seitens des Volkes erklärt und dies mit Belegstellen aus dem Corpus juris, späterhin auch aus dem Alten Testamente beglaubigt. Die Naturrechtsschule hat diesen Gedanken aufgenommen und vertieft; nicht nur die Herrschergewalt, den Staat selbst leitet sie aus einem Vertrage ab, dessen Inhalt für die Staatsverfassung und für das Verhältnis zwischen Staat und Individuum maßgebend sei. In den Kämpfen um die Ausbildung und dann wieder um die Einschränkung der absoluten Fürstengewalt bedienen sich beide Teile dieser Argumentation; sie beherrscht bis in das 19. Jahrhundert hinein das politische Denken.

---

[1]) Vergl. Th. G. Masaryk, Die philosophischen und soziologischen Grundlagen des Marxismus, Wien, 1899. — [2]) Vergl. F. Oppenheimer, Der Staat, Frankfurt, 1907. — [3]) Die Überflüssigkeit, ja Schädlichkeit jeglicher obrigkeitlicher Gewalt, mithin auch des Staates, wird von den anarchistischen Schriftstellern behauptet. Als Anarchismus wird die von ihnen angestrebte Gesellschaftsorganisation bezeichnet, welche den Individuen in jeder Hinsicht freie Selbstbestimmung läßt und obrigkeitlichen Zwang grundsätzlich ausschließt. Die anarchistischen Lehren treten in der Regel in Verbindung mit phantastischen Zukunftsplänen auf, zu deren Verwirklichung von den extremsten Vertretern dieser Richtung eine „Propaganda der Tat" in der Form verbrecherischer Anschläge versucht wurde. Als die wichtigsten Theoretiker des Anarchismus

Schon bei Althusius und Hugo Grotius findet sich der Gesellschaftsvertrag vor; in den Mittelpunkt der Staatslehre hat ihn erst Thomas Hobbes gestellt[1]). Ohne den Staat, so lehrt er, würde die Selbstsucht der Menschen zu einem Kampfe aller gegen alle führen. Dauernder Friede kann nur gesichert werden durch einen Vertrag, der die Individuen vereinigt und einem einheitlichen Herrscherwillen unterwirft. So entsteht aus dem natürlichen der bürgerliche oder staatliche Zustand. Die damit begründete Gewalt wäre nach Hobbes unbeschränkt, Auflehnung dagegen Bruch des Grundvertrages. Die Vertragstheorie wird von zahlreichen späteren Naturrechtslehrern fortgeführt[2]) und von Rousseau in seiner berühmten Schrift über den Gesellschaftsvertrag[3]) im Sinne der unmittelbaren Demokratie umgebildet. Auch Rousseau geht von dem vorstaatlichen Naturzustande aus; durch den Gesellschaftsvertrag unterwerfen sich die Menschen dem von der Gesamtheit zu bildenden Willen; da im allgemeinen Willen der Wille jedes einzelnen mit enthalten ist, so bleibe jeder sich selbst unterworfen und die Freiheit gewahrt. Das Gesetz, das den Gemeinwillen zum Ausdruck bringt, beruhe daher notwendigerweise auf einem Gesamtbeschluß des souveränen Volkes; darnach wäre die unmittelbare Demokratie logisch die einzig richtige Staatsform. Das Werk Rousseaus hat eine große politische Wirkung ausgeübt; sein Einfluß wirkt in den Theorien der Volkssouveränetät und des Rechtsstaates sowie in den darauf beruhenden Verfassungseinrichtungen zahlreicher Staaten nach[4]).

Trotz ihrer großen Wirkung leidet die Vertragstheorie an einem dreifachen Fehler. Sie ist unlogisch, indem sie den Staat und seine positive Rechtsordnung mit einem Vertrag, also mit einem Rechtsgeschäft begründet, dessen Wirksamkeit voraussetzt, daß die Rechtsordnung bereits bestehe. Sie ist unhistorisch, denn in Wirklichkeit ist kein Staat durch einen Vertrag seiner Bürger geschaffen worden. Sie verkennt endlich das Naturwüchsige am Staate, den ursprünglich gesellschaftlichen Charakter jener Bildungen, aus denen die Staaten sich allmählich entwickelt haben.

Der atomistischen Auffassung des Naturrechtes, wonach der Staat gleichsam ein von Menschen ausgedachter und willkürlich zusammengesetzter Mechanismus wäre, setzt die historisch-konservative Schule die sogenannte organische Staatslehre entgegen. Ihr ist der Staat ein ursprüngliches, naturwüchsiges Gebilde, das ebenso wie Tier und Pflanze als Organismus bezeichnet wird, da seine Teile nur in der Beziehung zum Ganzen bestehen und wissenschaftlich begriffen

---

sind P. J. Proudhon („Qu'est-ce que la propriété?" 1840) und Max Stirner (Der Einzige und sein Eigentum 1844) zu nennen. Die anarchistische Partei ist durch den Russen Bakunin gegen das Ende der Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts gegründet worden. — [1]) Thomas Hobbes, De cive (1642), Leviathan oder von dem Wesen, der Form und der Macht des geistlichen und bürgerlichen Staates (1651). — [2]) Wir nennen insbesondere Samuel Pufendorf (1632—1694), Christian Thomasius (1655—1728) und Christian Wolff (1619—1754). — [3]) Jean Jacques Rousseau (geboren 1712 in Genf, gestorben 1778), Du contrat social ou principes du droit politique, 1762. — [4]) Unter den Werken der deutschen Naturrechtsphilosophie sind insbesondere Immanuel Kant's Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre 1796 zu nennen. In der Schrift „Zum ewigen Frieden", 1795, tritt Kant als Vorläufer der modernen Friedensbewegung auf.

werden können[1]). Es ist das Verdienst dieser Richtung, den Staat in die Zusammenhänge der gesellschaftlichen und geschichtlichen Entwicklung hineingestellt zu haben, welche das Naturrecht vernachlässigt hatte. Allein biologische Analogien — und solche stecken ja hinter der Bezeichnung des Staates als Organismus — genügen nicht, um das Wesen des Staates zu erklären.

Die moderne Theorie erklärt und rechtfertigt den Staat durch seine Z w e c k e. Wir haben den Staat im ersten Abschnitte als den obersten aller menschlichen Verbände kennen gelernt. Jede Verbandsorganisation setzt aber Gewalt über die Mitglieder des Verbandes und eine Rechtsordnung voraus, die den Willen der Einzelnen im Interesse der Gesamtheit motiviert und beschränkt. Worin ist dieses Gesamtinteresse gelegen und wie weit reicht es? Das sind die Fragen, welche die Theorien über die Staatszwecke zu beantworten suchen. Zwei Richtungen lassen sich hier unterscheiden: absolute und relative Zwecktheorien. Die einen stellen gewisse absolute Zwecke auf, die jeder Staat zu erfüllen habe, wie auch immer er im übrigen beschaffen sei. Die anderen machen die Staatszwecke abhängig von dem jeweiligen Bewußtseinsinhalte, den Bedürfnissen und der Leistungsfähigkeit des Staatsvolkes, tragen also dem E n t w i c k l u n g s g e d a n k e n[2]) Rechnung.

Als a b s o l u t e S t a a t s z w e c k e sind zunächst die Verwirklichung des S i t t e n g e s e t z e s[3]) oder r e l i g i ö s e r G e b o t e[4]) aufgestellt worden. Hingegen betrachtete der Polizeistaat des aufgeklärten Absolutismus die W o h l f a h r t der Einzelnen wie der Gesamtheit als sein oberstes Ziel[5]); daher nahm er für sich das Recht in Anspruch, alles vorzukehren, was ihm zur Erreichung dieses Zieles erforderlich dünkte. Die dadurch bedingten Eingriffe und Freiheitsbeschränkungen veranlaßten die späteren Naturrechtslehrer die Staatszwecke einzuschränken, um die Freiheit des Einzelnen dem Staate gegenüber zu begründen und zu befestigen. Der Staat solle sich darauf beschränken, S i c h e r h e i t, F r e i h e i t[6]) oder R e c h t[7]) zu gewährleisten, alles andere der freien Betätigung seiner Bürger überlassen. Die Grundlinien der liberalen Doktrin sind damit gezogen.

Die r e l a t i v e n S t a a t s z w e c k e sind bedingt durch den jeweiligen Stand der gesellschaftlichen, kulturellen und staatlichen Entwicklung. Davon hängt es ab, welche Kollektivbedürfnisse der Staat aus dem Tätigkeitsbereiche der Einzelnen und der freien gesellschaftlichen Bildungen herausheben will, um sie als seine eigenen Aufgaben anzuerkennen und zu befriedigen. Darin, daß es Aufgabe

---

[1]) Vergl. oben S. 17. — [2]) Vergl. oben S. 17. — [3]) Das ist die antike Auffassung. Als die höchste Form der objektiven Sittlichkeit faßt G. W. H e g e l (1770—1831) den Staat in seinen Grundlinien der Philosophie des Rechtes (1821) auf. — [4]) Der religiöse Beruf des Staates, von dem das Mittelalter durchdrungen war, wurde in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts neuerdings von den Vertretern der Restaurationspolitik betont. — [5]) Als der angesehenste Systematiker der Wohlfahrtstheorie galt lange Zeit C h r i s t i a n W o l f f (1679—1754). Die Lehre von der Verwaltungstechnik des Polizeistaates bildet den Gegenstand der sogenannten Polizeiwissenschaften. Als ihre Hauptvertreter sind J u s t i und S o n n e n f e l s zu nennen. — [6]) Eine der frühesten und wichtigsten Schriften über das Wesen der durch das Gesetz zu sichernden bürgerlichen Freiheit ist der zweite von J o h n L o c k e's (1632—1704) Two treatises on Government, 1689. In seinen Briefen über Toleranz ist John Locke für religiöse und geistige Freiheit eingetreten. Die geistige Seite der vom Staate zu gewährenden Freiheit wurde insbesondere auch von S p i n o z a betont. — [7]) Am strengsten will K a n t in seiner Rechtslehre den Staat darauf beschränken, die Rechtsordnung der gemeinsamen Freiheit herzustellen.

des Staates sei, sich selbst und seine Glieder gegen äußere Angriffe und innere Unordnung zu behüten, die Bedingungen seiner zukünftigen Entfaltung sicherzustellen, die Rechtsordnung aufrechtzuerhalten und fortzubilden, stimmt ja die moderne Theorie der relativen Staatszwecke mit den älteren Anschauungen überein. Ja sie nimmt sogar diese Leistungen ausschließlich für den Staat in Anspruch. Denn hier handelt es sich in der Tat um solidarische Interessen aller Volksgenossen, die streng einheitlich unter Ausschluß jeder anderen Autorität oder Gewalt durch den Staat zu befriedigen sind. Aber der Staat beschränkt sich nicht auf diese ihm allein eigenen Zwecke. Er will auch, so viel an ihm liegt, beitragen zu der aufstrebenden Gesamtentwicklung des Staatsvolkes. Träger dieser Entwicklung ist ja das Volk selbst in seiner gesellschaftlichen Gliederung; seine Kultur beruht in letzter Linie auf den individuellen oder gesellschaftlichen Leistungen der einzelnen Volksgenossen. Aber in vielen und wichtigen Punkten versagt die Privatinitiative. Ohne das planmäßige Eingreifen des Staates, ohne seine Rechtsordnung, seine obrigkeitliche Gewalt und wirtschaftliche Macht, bliebe manches, was das öffentliche Wohl erfordert, unausgeführt. Wenn die individuellen oder gesellschaftlichen Antriebe zu schwach sind oder die privaten Mittel nicht ausreichen, ist der Staat dazu berufen, die freie Tätigkeit zu ersetzen oder zu ergänzen. Andererseits darf er nicht säumen, ihr Schranken zu ziehen, wo das ungehemmte Walten der Privatinteressen das Gemeinwohl gefährdet. Die Fortschritte der sozialpolitischen Einsicht und der Verwaltungstechnik bringen es mit sich, daß der moderne Staat sich immer neue Aufgaben stellt, die dem Solidarinteresse seiner Bevölkerung entsprechen, und daß er immer neue Mittel und Wege findet, um diese Aufgaben zu erfüllen.

In dem Wandel der Anschauungen über die Staatszwecke und die Grenzen der Staatstätigkeit spiegelt sich der soziale und politische Umschwung wider, der im Laufe des 19. Jahrhunderts eingetreten ist. Am Anfange des Jahrhunderts tiefes Mißtrauen gegen den Beruf und die Leistungsfähigkeit des Staates, der Wahn, als ob das Gemeinwohl von selbst erwüchse aus dem ungehemmten Spiel der individuellen und gesellschaftlichen Bestrebungen. Am Ausgange des Jahrhunderts Einsicht in die Gesetze der gesellschaftlichen Entwicklung, das Gefühl der Gemeinsamkeit und der gegenseitigen Verantwortlichkeit, gesteigerte technische und organisatorische Leistungsfähigkeit des Staates wie der Kommunalverbände und festeres Zutrauen in dieselbe. So greift der Staat immer tiefer in das Leben jedes Einzelnen ein, immer deutlicher werden seine Zwecke als die gemeinsamen Zwecke aller Einzelnen, seine Befehle und Forderungen nicht als Auflagen einer uns fremden Macht sondern als Gebote eines solidarischen Gemeininteresses empfunden, in dem unser eigenes Interesse mit enthalten ist. Immer fester wird das Band, das durch den gegenseitigen Austausch der Leistungen und Dienste jeden Einzelnen mit dem Staate und durch den Staat mit den in ihm geeinten Volksgenossen verbindet, immer klarer das Staatsbewußtsein.

IV. Die Staatsgewalt und die Richtungen ihrer Betätigung.

Die Untersuchungen des ersten Kapitels über Staat und Gesellschaft haben gezeigt, daß jeder menschliche Verband einer schirmenden und ordnenden Gewalt bedarf[1]). Die Gewalt des Staates ist die höchste in seinem Gebiete. Der Gewalt

[1]) Siehe oben S. 15.

anderer Verbände kann man sich dadurch entziehen, daß man aus dem Verbande austritt. Die Staatsgewalt ist, da alle menschliche Gesittung den Staat zur Voraussetzung hat, unentrinnbar. Sie allein ist Herrschergewalt; denn der moderne Staat hat alle Gewalt an sich gezogen. Die Gewalt aller anderen Verbände stammt vom Staate; sie können sie nur soweit ausüben, als der Staat es zuläßt. Ursprünglich und selbstherrlich ist nur die Staatsgewalt.

Die Souveränetät[1]) des Staates besteht darin, daß seine Gewalt die höchste und von jeder anderen äußeren Macht unabhängig ist (staatsrechtliche und völkerrechtliche Souveränetät). Der Begriff der Souveränetät wurde zuerst in Frankreich im Laufe der Kämpfe um die Ausbildung der Staatsgewalt gegen die Ansprüche der Stände, des Reiches und des Papstes entwickelt[2]) und späterhin zur Rechtfertigung des Absolutismus benützt[3]), da die Staatseinheit vorläufig nur in der Machtvollkommenheit des Monarchen vorbereitet war. Die Vertreter des Volkes und der Stände wenden dagegen ein, daß die Gewalt dem Fürsten vom Volke übertragen worden sei[4]). In den Kämpfen um die absolute Fürstengewalt wird das Wort „Souveränetät" dazu benützt, um den Vorrang ursprünglicher und überragender Machtstellung auszudrücken, der von der einen Seite für die Fürsten, von der anderen für das Volk — unmittelbar oder durch Vermittlung der Stände — in Anspruch genommen wird. Der Streit hierüber wirkt in dem politischen Gegensatz zwischen „monarchischem Prinzip"[5]) und Volkssouveränetät bis zur Gegenwart nach[6]). Im modernen Staate ist dieser Widerstreit geschlichtet durch die Verfassung, welche Stellung und Rechtskreis des Monarchen wie der Volksvertretung umschreibt. Als Souveränetät wird nicht der Vorrang des einen oder anderen Staatsorganes sondern die Eigenschaft der Staatsgewalt als oberste und unabhängige Gewalt gekennzeichnet.

Nach zwei Richtungen hin äußert sich die Staatsgewalt: als Gebietshoheit und als Personalhoheit. Als Gebietshoheit beherrscht sie die auf dem Staatsgebiete befindlichen Menschen und Sachen[7]), als Personalhoheit beherrscht sie das Staatsvolk, also auch die außerhalb des Staatsgebietes weilenden Staatsangehörigen. Daß aber die Staatsgewalt durch das Recht beschränkt werden kann und soll, ist bereits weiter oben dargetan worden.

Seitdem Montesquieu in seinem berühmten Werke „Über den Geist der Gesetze" (1748) die Lehre von der Teilung der Gewalten entwickelt hat[8]),

---

[1]) Ursprünglich superioritas, dann suprema potestas. — [2]) Jean Bodin, Six livres de la République 1576. — [3]) So insbesondere von Hobbes; vergl. S. 26, Anm. 1. — [4]) Dies ist der Standpunkt der sogenannten Monarchomachen, derjenigen politischen Schriftsteller, die den Absolutismus unter Berufung auf die Volksrechte bekämpften. Auch der berühmte Dichter John Milton (1608—1674) gehörte dieser Richtung an. — [5]) Vergl. S. 33. — [6]) Auf die Verwechslung von Souveränetät und monarchischem Prinzip ist die aus den romanischen Sprachen übernommene Benennung des Monarchen als Souverän zurückzuführen. — [7]) Jedoch ergeben sich gewisse Einschränkungen durch die sogenannte Exterritorialität. Vergl. hierüber S. 115 — [8]) Während die großen Staatsphilosophen und Rechtslehrer des 18. Jahrhunderts überwiegend der naturrechtlichen Schule angehören, hat Montesquieu als erster die Zusammenhänge zwischen den staatlichen Einrichtungen, der Beschaffenheit des Staatsgebietes und der geschichtlichen und wirtschaftlichen Entwicklung des Staatsvolkes begriffen. Dadurch ist er der Begründer der historischen und soziologischen Richtung in der Staatslehre geworden. Seine politische Bedeutung besteht darin, daß er in der Blütezeit des Absolutismus für politische Freiheit eingetreten ist. Die Teilung der Gewalten, das war die Formel, unter welcher

werden Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung als die drei Hauptrichtungen unterschieden, in welchen die — in Wirklichkeit immer einheitliche — Staatsgewalt sich betätigt. Man pflegt diese Richtungen auch als Staatsfunktionen zu bezeichnen.

Die Gesetzgebung besteht darin, daß Rechtssätze aufgestellt, allgemein verbindliche Normen: Anordnungen und Regeln, Gebote und Verbote geschaffen werden, die nicht nur für die Untertanen, sondern — im Rechtsstaate wenigstens — auch für die Gerichte und Verwaltungsbehörden maßgebend sind. Durch die Rechtsprechung (Justiz) werden die Streitfälle entschieden, die sich durch die Verletzung oder bei der Anwendung jener Normen ergeben. Die Verwaltung endlich ist die Tätigkeit zur Verwirklichung der über die Schaffung und Sicherung der Rechtsordnung hinausgehenden Staatszwecke: eine vielseitige und mit der Ausbildung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens stetig wachsende Wirksamkeit des Staates und der ihm eingegliederten Verbände zur Sicherung und Steigerung der Wohlfahrt, die ohne derartiges Eingreifen der öffentlichen Gewalt nicht oder nicht in gleich zweckmäßiger Weise erzielt werden könnte. Als Gesetzgeber schafft der Staat das Recht, mit seiner Rechtsprechung und Verwaltung ist er an das Gesetz gebunden; insofern ist die Gesetzgebung die oberste, die für die beiden anderen maß- und richtunggebende Funktion des Staates. Verwaltung ist jedoch nicht bloß Vollziehung der Gesetze (gebundene Verwaltung), sondern auch freie Tätigkeit zur Förderung des öffentlichen Wohles (freie Verwaltung).

Die Bezeichnung dieser Richtungen, in welchen die Staatsgewalt sich betätigt, als besondere „Gewalten" ist durch den großen Einfluß, den Montesquieu's Hauptwerk ausübte, in den politischen Sprachgebrauch und weiterhin in die Gesetze eingeführt worden. So werden auch in der österreichischen Verfassung die gesetzgebende, die richterliche und die Regierungs- und Vollzugsgewalt durch besondere Staatsgrundgesetze geregelt.

Diese Dreiteilung besteht aber nicht nur in der Welt der Begriffe; in der Form der Trennung und Aufteilung der Gewalten an besondere Organe ist sie in allen Verfassungsstaaten zu einem durchgreifenden Organisationsprinzip des praktischen Staatslebens geworden. Auch in Österreich und Ungarn. Die gesetzgebende Gewalt wird vom Monarchen unter verfassungsmäßiger Mitwirkung der parlamentarischen Vertretungskörper (in Österreich des Reichsrates und der Landtage, in Ungarn des Reichstages und des kroatischen Landtages) ausgeübt. Zur Handhabung der richterlichen Gewalt sind ausschließlich die Richter berufen, die in der Ausübung ihres Amtes selbständig und unabhängig sind. Um den Richtern diese Unabhängigkeit zu gewährleisten, ist die Rechtspflege von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt. Die Verwaltung obliegt den hiefür bestellten Staatsbehörden und körperschaftlichen Verbänden. Die ersteren sind der obersten, aber nur durch verantwortliche Minister auszuübenden Leitungsgewalt des Kaisers, die letzteren staatlicher Aufsicht unterworfen.

---

er die englischen Verfassungseinrichtungen auffaßte und dem kontinentalen Europa als das Musterbild einer freiheitlichen Repräsentativverfassung vor Augen stellte. Montesquieu's Hauptwerk „Der Geist der Gesetze" hat in der Tat großen Einfluß auf die wissenschaftliche und politische Bewegung gehabt, die schließlich auch auf dem europäischen Kontinent den Konstitutionalismus zeitigte. Neben diesem Werke sind noch zu nennen: die satyrischen „Persischen Briefe" (1721) und die „Untersuchungen über die Ursachen der Größe und des Verfalles der Römer" (1734).

Wenn man neben der Verwaltung auch noch von Regierung spricht, so versteht man darunter ein Doppeltes: im objektiven Sinne die nicht durch Gesetze gebundene Staatstätigkeit, insbesondere die Aufstellung und Verfolgung der Ziele der Gesetzgebung und die Behandlung politischer Fragen; im subjektiven Sinne den hiermit befaßten Personenkreis, hier insbesondere wieder die leitenden Personen, im engsten Sinne nur die Minister, deren Auswahl und Zusammenwirken ja stets auf einem bestimmten politischen Programme beruhen. Über die Rechtmäßigkeit der Verwaltung urteilen die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes, über die Regierung urteilt die Geschichte.

Daß solchermaßen mit Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung besondere Organe betraut sind, ist nicht nur in den Vorzügen zweckmäßiger Arbeitsteilung begründet, die ja den Erfolg jeglicher Tätigkeit steigert. Es wird dadurch auch dem Mißbrauch der Staatsgewalt vorgebeugt, der dann leichter möglich ist, wenn die gleichen Personen das Recht schaffen und es zugleich handhaben oder wenn die Rechtspflege abhängigen Verwaltungsbeamten anvertraut ist. Diese Einteilung ermöglicht es ferner, jeder der drei Gruppen von Staatsorganen die sachdienlichste Organisation zu geben und hiebei auch die Staatsbürger heranzuziehen: zur Gesetzgebung als Mitglieder der parlamentarischen Vertretungskörper, zur Rechtsprechung und Verwaltung in der Form des Ehrenamtes. Darum ist die getrennte Organisation der drei Staatsfunktionen als eine Gewähr politischer Freiheit in den modernen Verfassungen festgelegt worden.

V. Die Staatsformen.

Um die bunte Mannigfaltigkeit der Staaten, die uns die Geschichte und die Betrachtung der gegenwärtigen Staaten kennen lehrt, nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten zu ordnen, teilt man die Staaten nach der Art und Weise ein, wie ihr Wille gebildet wird. Die Merkmale, welche die Verfassung der so gewonnenen empirischen Staatstypen[1]) kennzeichnen, pflegt man als Staatsformen zu bezeichnen. Da die Verfassung eines jeden Staates das Ergebnis seiner Geschichte ist, können die Staatsformen nicht etwa die Grundlage von Werturteilen bilden. Sie sind lediglich Behelfe zum wissenschaftlichen Verständnisse der Staaten.

Die durchgreifendste Einteilung ergibt sich darnach, ob eine einzige Person oder eine Mehrheit von Personen oberster Willensträger ist, ob also lediglich ein physischer Wille oder ein aus mehreren physischen Willen nach Rechtsregeln abgeleiteter juristischer Wille als oberster Staatswille gilt. Die Staaten, in welchen das erstere zutrifft, sind Monarchien; alle anderen Staaten sind Republiken[2]).

[1]) Von den aus der Beobachtung der historischen Staaten gewonnenen, also empirischen Durchschnittstypen verschieden sind die Idealtypen, in welchen die Staatsphilosophen ihre Ideen über den bestmöglichen Staat deutlich machen wollen. Die berühmtesten Beispiele hiefür sind die in Platos „Politeia" und „Nomoi" (die Gesetze) dargestellten Idealstaaten. — [2]) Des Aristoteles „Politik" enthält die grundlegende Einteilung der Staaten, welche für die mittelalterliche Staatslehre maßgebend war und bis in die Gegenwart hinein nachwirkt. Je nachdem der Staat dem Gemeinwohl oder den selbstsüchtigen Absichten der Gewalthaber dient, teilt Aristoteles die Staaten ein in Monarchien, Aristokratien und Politien oder in Tyrannenstaaten, Oligarchien und Demokratien. Die Zweiteilung in Monarchien (Fürstentümer) und Republiken geht auf Niccolo Machiavelli (1469—1527) zurück, dessen politisches Hauptwerk „Il Principe" 1515 erschienen ist.

Die Einteilung der Monarchien in Wahlmonarchien und Erbmonarchien ist für die Gegenwart belanglos, weil allenthalben das Bedürfnis nach der Stetigkeit zur Erbmonarchie geführt hat. Hier wird der Herrscher einer bestimmten Familie, der Dynastie, entnommen und nach einer verfassungsmäßigen Ordnung in den Formen des Erbrechtes[1]) auf den Thron berufen. Die geschichtliche Entwicklung der Monarchie bringt es mit sich, daß die Herrschaft zugleich als das eigene Recht des Monarchen aufgefaßt wird. Vom Standpunkte des einheitlichen Staatsverbandes aus betrachtet, ist der Monarch das oberste und unabhängige Staatsorgan[2]), vom Standpunkte des geschichtlich entstandenen Monarchenrechtes aus erscheint der Staat als das Objekt der Herrschergewalt des Monarchen. Die Geschichte lehrt, wie wichtig es für die Festigkeit und Beständigkeit der staatlichen Ordnung ist, daß in der Dynastie ein Personenkreis gegeben sei, der, über alle Personen und Parteiungen im Staate erhaben, kein anderes als das Staatsinteresse vor Augen hat und dessen Tradition von Generation zu Generation sichert.

Je nachdem der Wille der Monarchen in allen staatlichen Belangen als der rechtlich allein maßgebende gilt, oder bei gewissen Geschäften an die Zustimmung anderer Staatsorgane gebunden ist, wird zwischen unbeschränkter (absoluter) und beschränkter Monarchie unterschieden. Die beiden Hauptformen der beschränkten Monarchie sind die ständische und die konstitutionelle Monarchie.

In der ständischen Monarchie üben die Stände gewisse staatliche Befugnisse kraft eigenen Rechtes aus, wodurch die Machtvollkommenheit des Fürsten eingeengt wird. Nur allmählich gewinnt der Gedanke Raum, daß die Stände dem Monarchen gegenüber nicht ihr eigenes Recht und Interesse, sondern das des Volkes vertreten. Der Gegensatz zwischen den auf die Ausbildung ihrer Machtfülle bedachten Fürsten und den dagegen sich stemmenden Ständen wird als Gegensatz zwischen Staatsgewalt und Volksrechten empfunden. Die ständischen Vertretungskörper gelten zugleich als Volksvertretungen, die Verfassungen als Vergleiche, die die Fürsten mit den Ständen im Kampfe um die Vormacht abgeschlossen haben[3]).

Klärt sich der Vertretungsgedanke dahin ab, daß die Stände nicht mehr als besondere Körperschaften dem Fürsten gegenüberstehen, sondern zu ihm hinzutreten als Staatsorgane, die zur Teilnahme an der Gesetzgebung und Kontrolle der Verwaltung berufen sind, so bildet sich die ständische Monarchie zur konstitutionellen Monarchie um. Allein nur in den wenigsten Staaten hat sich dieser Umbildungsprozeß in so ununterbrochener Linie vollzogen wie in England[4]). Zumeist gelang es

---

[1]) Es ist ein Nachklang patrimonialer Staatsauffassung, wenn die staatsrechtliche Thronfolge mit privatrechtlichem Erbgang verwechselt wird. — [2]) Staatsorgan im Sinne von Willensträger des Staates, d. h. diejenige physische Person, deren Wille als Staatswille gilt; vergl. oben S. 18. — [3]) Diese Auffassung wird von zahlreichen politischen Schriftstellern jener Zeit vertreten, welche die Gewalt des Fürsten durch Übertragung seitens des Volkes erklären und gegen die absolute Fürstengewalt sich wenden. Vergl. Anm. 4 auf S. 29. Sie sind die Begründer der Lehre von der Volkssouveränetät. — [4]) Auch in Ungarn ist die ständische Ordnung bis 1848 in Kraft geblieben. Aber der Übergang zur modernen Parlamentsverfassung hat sich, wie das X. Kapitel, Seite 56, zeigt, nicht ohne Unterbrechung und schwere Krisen vollzogen.

den Fürsten, die Macht der Stände zu brechen und alle Gewalt in ihrer Hand zu vereinigen. Zwischen dem Ständestaat und dem modernen Konstitutionalismus steht auf dem europäischen Kontinent der Absolutismus. Der Übergang zum Konstitutionalismus vollzieht sich in der Regel durch eine Neubildung der Verfassung, vermöge welcher der Monarch seine Zuständigkeit nach verschiedenen Richtungen hin einschränkt: nicht nur durch die bereits erwähnte Mitwirkung des Parlaments bei der Gesetzgebung, sondern auch durch dessen Kontrollbefugnisse, durch die Gegenzeichnung der Regierungsakte durch die dem Parlamente verantwortlichen Minister und durch die Unabhängigkeit der Gerichte. Das monarchische Prinzip wird auch in der konstitutionellen Monarchie dadurch gewahrt, daß jene Beschränkungen auf einem freien Willensakte des Monarchen als des Urhebers der Verfassung beruhen und die ursprüngliche Machtvollkommenheit des Monarchen nur soweit einengen, als dies in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen ist.

Die sogenannte parlamentarische Monarchie ist von der konstitutionellen Monarchie nicht durch juristische Merkmale unterschieden. Sie ist nur eine politische Abart derselben. Man bezeichnet jene konstitutionellen Monarchien als parlamentarische, in welchen die politische Macht des Parlaments der Krone gegenüber so stark ist, daß die Minister regelmäßig der Parlamentsmehrheit entnommen und die Geschäfte im Sinne dieser Mehrheit geführt werden. Ihr entspricht die Theorie der Volkssouveränetät. Sie ist nichts anderes als der Ausdruck der geschichtlichen Tatsache, daß in jenen Staaten die Verfassung durch demokratische Mächte entstanden ist. Das wirkt auf die verfassungsmäßige Stellung des Monarchen insofern zurück, als in jenen Staaten die Rechte des Königs in der Verfassung scharf umschrieben sind, der König mithin keine anderen Befugnisse besitzt als diejenigen, die ihm die Verfassung ausdrücklich zuerkennt.

In der Republik hat ein Kollegium, eine Mehrheit von Personen, die höchste Staatsgewalt inne. Ihr Träger verkörpert sich nicht in einer physischen Person, ihr Wille ist kein individueller Wille, sondern muß nach Rechtsregeln aus dem Willen verschiedener Personen gebildet werden. Je nachdem dies grundsätzlich die Gesamtheit der Staatsbürger — in der Regel kommen dabei nur die erwachsenen männlichen Staatsbürger in Betracht — oder nur ein bestimmter Teil derselben ist, wird zwischen demokratischer und aristokratischer Republik unterschieden. Der Unterschied liegt in den Zahlenverhältnissen und die Gegensätze sind durch Übergangsformen verbunden. Auch kehrt der Gegensatz zwischen aristokratischem und demokratischem Typus in der Monarchie wieder, nur daß er hier nicht in der Handhabung der obersten Staatsgewalt zum Ausdruck gelangt, sondern in der Vertretung und Geltung der verschiedenen Volksschichten im Parlamente, in der Selbstverwaltung und bei der Besetzung der öffentlichen Ämter. Denn in allen Staaten, welche Form auch immer ihre Verfassung haben mag, besteht ein enger Zusammenhang zwischen der gesellschaftlichen Schichtung und den ihr zugrunde liegenden ökonomischen Machtverhältnissen oder psychologischen Einflüssen und der Verteilung der politischen Macht. Aber während die Monarchie allen möglichen hierauf beruhenden Bildungen Raum gibt, wirkt der soziale Untergrund auf die Form der Republik zurück. Wenn die gesellschaftliche Überlegenheit gewisser Klassen feststeht, führt sie auch politisch zur aristokratischen Republik, indem nur die Angehörigen jener Klassen Anteil an der Herrschaft erhalten, die

gesellschaftlichen Klassen also auch rechtlich geschieden werden. Die Republiken der Gegenwart beruhen auf demokratischer Grundlage.

Innerhalb der demokratischen Republiken wird zwischen unmittelbarer und mittelbarer Demokratie unterschieden, je nachdem die Gesamtheit der vollberechtigten Bürger die Herrschaft selbst oder durch gewählte Vertreter ausübt. Der erstere Typus war (abgesehen von einigen kleinen Kantonen der Schweiz) nur in den antiken Städtestaaten rein ausgebildet. In den modernen Republiken erheischt schon die Ausdehnung des Staatsgebietes und die große Anzahl der Staatsbürger die Einsetzung repräsentativer Organe für gewisse staatliche Funktionen[1]). Das Volk selbst hat zwar die höchste staatliche Gewalt; aber es übt sie regelmäßig durch gewählte Vertreter aus[2]).

Auch die Republiken bedürfen oberster Regierungsorgane. An ihrer Spitze stehen entweder einzelne Personen (Präsidenten) oder Kollegien (wie der Schweizer Bundesrat). Dieselben werden entweder unmittelbar vom Volke oder von den Volksvertretungen gewählt; im ersteren Falle ist ihre politische Stellung, insbesondere der Volksvertretung gegenüber, stärker. Aber sie werden deswegen nicht zum höchsten Staatsorgane: in letzter Linie ist nicht ihr Wille, sondern der der vollberechtigten Staatsbürger oder ihrer Vertretung der maßgebende.

VI. Die Staatenverbindungen.

Von jeher sind die Staaten bei der Verfolgung ihrer Interessen auf andere Staaten gestoßen. Um Kampf zu vermeiden oder gemeinsame Zwecke besser wahrzunehmen, müssen diese Beziehungen rechtlich geordnet werden. Das geschieht entweder von Fall zu Fall oder für die Dauer. Dauernde Vereinbarungen bezwecken entweder einzelne gemeinsame Interessen wahrzunehmen[3]) oder die Gesamtheit der Staatsinteressen gleichsam in ihrem Mittelpunkte, nämlich durch den Machtzweck des Staates zu wahren und zu fördern. Dauernde rechtliche Vereinigungen von Staaten, die solchermaßen die politische Solidarität der beteiligten Staaten zum Ausdruck bringen, werden Staatenverbindungen genannt.

Das Streben nach wissenschaftlicher Übersicht hat dazu geführt, ähnlich wie aus den Verfassungsformen der einzelnen Staaten auch aus den Formen ihrer Verbindungen gewisse Typen abzuleiten, um darnach die einzelnen tatsächlich vorkommenden Staatenverbindungen theoretisch zu kennzeichnen. Von Erfolg ist dieses Streben nur bei den Verbindungen zwischen Staaten der abendländischen Kultur. Hingegen sind deren Beziehungen zu den minder zivilisierten Ländern, die sie ihrem Einflusse unterworfen haben, so mannigfaltig, daß sich allgemein gültige Typen für die daraus entstehenden Abhängigkeitsverhältnisse (Kolonien, Protektorate und Schutzgebiete) nicht aufstellen lassen[4]). Das gleiche gilt von

---

[1]) Eine Ausnahme bilden nur einzelne Kantone der Schweiz in welchen die Gesetzgebung der gesamten Volksgemeinde zusteht. — [2]) In dem sogenannten Referendum ist eine Form gefunden, um alle vollberechtigten Staatsbürger durch unmittelbare Abstimmung an der Gesetzgebung teilnehmen zu lassen, woraus sich verschiedene Mischformen zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie ergeben. — [3]) Das geschieht besonders durch sogenannte Verwaltungsvereine, wie z. B. der internationale Telegraphenverein, der Weltpostverein, die Meterkonvention u. a. m. — [4]) Eine im Schwinden begriffene Form der Abhängigkeit ergibt sich aus dem Verhältnisse zwischen Ober- und Unterstaaten (suzeräne und souzeräne Staaten). Der Unterstaat ist nach innen in der Regel selbständig, nach außen aber, also

neuerworbenen europäischen Gebieten, die dem erwerbenden Staate nicht völlig eingegliedert wurden, wie z. B. Elsaß-Lothringen, dann von Bosnien und der Herzegowina[1]).

Für die Verbindungen zwischen Staaten der abendländischen Kultur ergeben sich hauptsächlich drei Formen, die im Laufe der Geschichte wiederkehren: der Staatenbund, der Bundesstaat und die Union. Alle drei Arten der Staatenverbindungen bezwecken, die beteiligten Staaten soweit zusammenzuschließen, als es die Wahrung ihrer gemeinsamen politischen Interessen erfordert; aber auch nicht weiter. Dabei muß die richtige Mittellinie zwischen den Solidarinteressen und den Sonderinteressen der verbundenen Staaten gezogen werden; beide gehen nicht immer Hand in Hand. Jede Staatenverbindung ist daher gegensätzlichen Strömungen ausgesetzt; die einen sind auf die Stärkung, die andern auf die Lockerung der Gemeinschaft gerichtet.

Während die Union darauf beruht, daß zwei oder mehrere monarchische Staaten von der gleichen Person beherrscht werden, liegt der Unterschied zwischen dem Staatenbund und dem Bundesstaate in der loseren oder strengeren Form der Vereinigung. Die losere Form ist der Staatenbund. Sie gehört bereits der Vergangenheit an[2]). Der Staatenbund besteht in der dauernden Verbindung unabhängiger Staaten in erster Linie zum Schutze des Bundesgebietes und zur Bewahrung des Friedens zwischen den verbündeten Staaten. Aber diese Verbindung beruht lediglich auf Vereinbarung, sie greift nicht in das innere Staatsrecht der verbündeten Staaten ein, mindert nicht ihre Souveränetät und verpflichtet nicht ihre Untertanen. Der Staatenbund steht auf dem Boden des Völkerrechtes: er vereinigt die verbündeten Staaten nicht zu einer Körperschaft, sondern lediglich zu einer Gesellschaft. Bundesbeschlüsse können daher nach innen wie nach außen nicht durch den Bund als solchen, sondern lediglich durch die Gliedstaaten durchgeführt werden. Die Schwäche des Staatenbundes liegt darin, daß er weder eigene Gewalt noch eigene wirtschaftliche Hilfsquellen besitzt und in allen Dingen auf den guten Willen der verbündeten Staaten angewiesen ist. Überwiegen die Gegensätze zwischen ihnen, so führt dies zur Auflösung der Verbindung; überwiegen die Gemeininteressen, so streben sie nach Befestigung und der Staatenbund entwickelt sich zum Bundesstaate[3]), wenn nicht zum Einheitsstaate[4]).

Anders der Bundesstaat. Er ist selbst ein Staat, der aus einer im inneren Staatsrechte der Gliedstaaten befestigten Verbindung derselben hervorgeht, mit eigenem Willen und eigener Gewalt, die sich unmittelbar auf die Bürger der Gliedstaaten erstreckt, und wirkt daher auf das innere Staatsrecht der Gliedstaaten zurück. Darüber, ob die Souveränetät dem Bundesstaate oder den Gliedstaaten zustehe oder zwischen ihnen geteilt sei, gehen die Anschauungen auseinander; jedenfalls ist die Kompetenz derart aufgeteilt, daß gewisse staatliche Aufgaben

völkerrechtlich dem Oberstaate untergeordnet; er schuldet ihm wohl auch Heerfolge und Tribut. Dieses Verhältnis führt jedoch in der Regel entweder zur Unabhängigkeit des Unterstaates (die Balkanstaaten!) oder zur Einverleibung in den Oberstaat. — [1]) Vergl. darüber das XIV. Kapitel. — [2]) Geschichtliche Beispiele: der Rheinbund, der Deutsche Bund, die Schweizerische Eidgenossenschaft 1815—1848, die Vereinigten Staaten von Amerika 1771—1787. — [3]) So der Deutsche Bund. — [4]) So die Niederlande.

dem Bundesstaate, andere den Gliedstaaten zustehen. An der Bildung des Bundeswillens haben die Gliedstaaten Anteil, indem sie in dem obersten Bundesorgane entweder mit gleicher oder ungleicher Stimmenzahl vertreten sind. Das politische Schwergewicht liegt beim Bundesstaate; denn ihm steht es zu, die Grenzen seiner Kompetenz den Gliedstaaten gegenüber zu bestimmen, soweit sie sich nicht gewisse Reservatrechte vorbehalten haben. In dem Bundesstaate haben die nach Einigung strebenden Staaten die richtige Form gefunden, um die Bedingungen großzügiger Wirtschaftsentfaltung und äußerer Machtstellung zu vereinigen mit der Mannigfaltigkeit und besonderen Entwickelung ihrer Kultur und ihres staatlichen Sonderlebens[1]).

Die Verbindung zweier oder mehrerer monarchischer Staaten zur Union beruht darauf, daß dieselben den gleichen Herrscher haben. Je nachdem die Gemeinsamkeit des Herrschers nach dem innern Rechte der beteiligten Staaten beabsichtigt oder nur die zufällige Rückwirkung ihrer Thronfolgeordnung ist, unterscheidet man zwischen Realunion und Personalunion. Die Personalunion ist zwar nicht für das innere Staatsrecht, wohl aber politisch von großer Bedeutung[2]). Durch die Einheitlichkeit der Leitung und der von dem gemeinsamen Herrscher verfolgten Interessen wird, wo die Voraussetzungen hiefür gegeben sind, der engere Zusammenschluß, wenn nicht schließlich die Verschmelzung der unierten Staaten herbeigeführt. So sind die deutschen und böhmischen Erblande Österreichs zu einem gemeinsamen Staatswesen verbunden, ist die Personalunion zwischen Österreich und Ungarn zur Realunion gesteigert worden. Die patrimoniale Staatsauffassung und der Absolutismus erleichterten derartige Erfolge dynastischer Politik; der Konstitutionalismus erschwert sie durch die eifersüchtige Sorge um die Selbstbestimmung der Staaten.

In der Realunion beruht die rechtliche Gemeinsamkeit des Monarchen auf einer Vereinbarung der so verbundenen Staaten. Sie läßt ihre Unabhängigkeit und Souveränetät unberührt, wirkt aber auf ihr inneres Staatsrecht zurück. Denn die dauernde Gemeinsamkeit des Herrschers setzt voraus, daß mindestens die Thronfolgeordnung beiderseits gleich sei. Da die unierten Staaten durch den gemeinsamen Monarchen repräsentiert werden, treten sie in allen Machtfragen der äußeren Politik als eine Einheit auf. Der Zusammenhang zwischen äußerer und innerer Politik bewirkt, daß weiterhin auch gewisse innere Verhältnisse, welche für die Machtstellung und die auswärtigen Interessen wichtig sind, auf Grund von Vereinbarungen beiderseits einheitlich geregelt werden. In den gegenseitigen Beziehungen der unierten Staaten lebt von Zeit zu Zeit der allen Staatenverbindungen eigene Widerstreit zwischen den Anforderungen der Gemeinschaft und den — oft nur vermeintlichen — Sonderinteressen der Gliedstaaten wieder auf. Diese werden in der Regel durch die Volksvertretungen, jene durch den gemeinsamen Monarchen wahrgenommen. Es ist die große Schicksalsfrage nicht nur der Union, sondern auch der Gliedstaaten, welche der beiden Richtungen schließlich die Oberhand behält[3]).

[1]) Beispiele: Das Deutsche Reich, die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika nach ihrer gegenwärtigen Verfassung. — [2]) Beispiele: Die Niederlande und Luxemburg 1815—1890, Belgien und der Kongostaat 1885—1908, nach der norwegischen, allerdings nicht unbestrittenen Auffassung auch Schweden und Norwegen 1815—1905. — [3]) Aus der Besprechung der rechtlichen Eigenart der Österreichisch-ungarischen Monarchie im XI. Kapitel wird das Wesen der Realunion noch deutlicher zu entnehmen sein.

VII. Die Staats- und Gesellschaftswissenschaften.

Staat und Gesellschaft bilden den Gegenstand mehrerer Wissenschaften, denen die Bürgerkunde ihren Stoff entnimmt. Im klassischen Altertum wurden diese Wissenschaften noch ungeschieden zusammen mit den Fragen der Weltweisheit von den Philosophen behandelt[1]). Die mittelalterliche Weltanschauung faßt die einzelnen Staaten nur als Glieder des in der Kirche geeinten Verbandes der abendländischen Christenheit auf. Die großen Kulturaufgaben, die gegenwärtig dem Staat zufallen, wurden damals von der Kirche in ihre Obhut genommen. Der unfertige Zustand des Staates gestattete es nicht, seine wissenschaftliche Betrachtung als einen selbständigen Wissenszweig aus der Scholastik auszulösen. Erst in der Neuzeit haben sich zugleich mit dem modernen Staat und der staatsbürgerlichen Gesellschaft die Staats- und Gesellschaftswissenschaften entwickelt und nach arbeitsteiligen Gesichtspunkten gegliedert. Denn ähnlich wie in der Volkswirtschaft wird auch im Wissenschaftsbetriebe die Leistungsfähigkeit durch eine zweckmäßige Aufteilung in einzelne Teilgebiete gesteigert, die von den Fachmännern leichter übersehen und daher mit größerem Erfolg bearbeitet werden können. So hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts die folgende Gliederung unseres Wissensgebietes ergeben:

Die Staatslehre vermittelt das theoretische Verständnis der Staaten überhaupt; sie erklärt ihr Wesen, ihre Zwecke, ihre Einrichtungen. Sie hat es also nicht mit einem bestimmten Staate zu tun, sondern erklärt auf Grund der Untersuchung und der geschichtlichen Entwicklung der einzelnen Staaten den Staat überhaupt[2]). Das Staatsrecht — wie man anstatt des richtigeren Ausdruckes: Staatsrechtslehre abkürzend zu sagen pflegt — befaßt sich mit den Staaten als Rechtsgebilden; denn jeder Staat wird vom Rechte beherrscht und ist zugleich selbst Schöpfer des Rechtes. Da jeder Staat sein eigenes Recht hat, so ist — im Gegensatze zur allgemeinen und rein theoretischen Staatslehre — das Staatsrecht eines jeden Staates positives und vom Rechte anderer Staaten mehr oder weniger verschiedenes Recht. Die Wissenschaft hierüber ist für jeden Staat verschieden, obwohl der Einfluß allgemeiner Theorien und die Ähnlichkeit und Wechselwirkung der geschichtlichen Entwickelung eine gewisse Gleichförmigkeit in dem positiven Staatsrechte der Staaten abendländischer Kultur bewirkt haben. Daher ist hier die vergleichende Betrachtungsweise besonders lehrreich. Wofern sie zu allgemeinen Einsichten führt, mündet sie in die Staatslehre. Wegen dieses inneren Zusammenhanges werden Staatslehre und Staatsrecht oft, so auch in diesem Buche, gemeinsam behandelt. Das Staatsrecht gliedert sich in Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, je nachdem es den Aufbau (die Organisation) oder die Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke betrifft[3]).

---

[1]) Man denke an die „Politeia" und an die „Nomoi" des Platon (427—347) und an die „Politik" des Aristoteles (384—322). Diese Schriften, vorzüglich die „Politik" des Aristoteles, haben die Staatslehre bis zur Neuzeit stark beeinflußt. Vergl. U. v. Wilamowitz-Möllendorf und B. Niese, Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer. Berlin und Leipzig 1910, und Hans v. Arnim, Die politischen Theorien des Altertums. Wien 1910. — [2]) Das hervorragendste, aber nur gereiftem Verständnisse zugängliche Werk hierüber aus neuer Zeit ist die „Allgemeine Staatslehre" von Georg Jellinek, 2. Auflage, Berlin 1905. Eine treffliche Einführung bietet A. Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé. 5. Auflage, 1909. — [3]) Vergl. oben S. 23.

Zu dem positiven Verwaltungsrechte tritt als theoretische Kunstlehre die Verwaltungslehre; sie bezeichnet die durch die öffentliche Verwaltung zu lösenden Aufgaben und zeigt, wie sie am besten durchgeführt werden[1]).

Man spricht daneben auch von Politik. Im wissenschaftlichen Sinne bezeichnet man damit die Aufstellung und theoretische Begründung bestimmter staatlicher Ziele und die Lehre von den Mitteln und Wegen, um sie zu erreichen. Die Staatslehre erklärt das Bestehende, die Politik als Wissenschaft zeigt, was sein soll und wie es erreicht werden kann; sie ist eine Kunstlehre. Die Politik als Staatskunst ist die hierauf gerichtete praktische Tätigkeit. Auch sie sollte stets von wissenschaftlicher Einsicht geleitet sein. Staatslehre und theoretische Politik hängen eng miteinander zusammen und sind bis in die neueste Zeit gemeinsam behandelt worden[2]).

Gilt das Staatsrecht für den einzelnen Staat, so enthält das Völkerrecht die Rechtsregeln für den gegenseitigen Verkehr der Staaten. Es vereinigt die zivilisierten Staaten zur Völkerrechtsgemeinschaft. Obwohl die ihr zugehörigen Staaten keine höchste Zwangsgewalt über sich haben, ist das Völkerrecht doch positives, für jene Staaten maßgebendes Recht. Seine verbindliche Kraft beruht auf dem mit den Fortschritten der Gesittung stetig wachsenden gemeinsamen Rechtsbewußtsein. Die Lehre von jenen Rechtsregeln macht die Völkerrechtswissenschaft, abgekürzt gleichfalls „Völkerrecht" genannt, aus[3]).

Die bisher erwähnten Staatswissenschaften betreffen die Staaten als solche. In einem weiteren Sinne rechnet man dazu aber auch eine Reihe von Wissenszweigen, welche die Volks- und Staatswirtschaft betreffen und unter der Bezeichnung politische Ökonomie zusammengefaßt werden. Wofern die Volks-

---

[1]) Das Staatsrecht der einzelnen Staaten findet sich in dem Sammelwerke „Das öffentliche Recht der Gegenwart" monographisch dargestellt. Hieraus sind insbesondere zu nennen: Band X. Das österreichische Staatsrecht von Dr. J. Ulbrich, Tübingen 1909, und Band XI. Ungarisches Verfassungsrecht von Dr. H. Marczali und Ungarisches Verwaltungsrecht von Dr. Desider Markus (derzeit noch in Vorbereitung). Zu weitergehender Belehrung werden empfohlen: Dr. Franz Hauke, Grundriß des Verfassungsrechtes aus „Grundriß des österreichischen Rechtes", Leipzig 1905 und Dr. Rudolf von Herrnritt, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Tübingen 1909. Ein für den Fachmann unentbehrliches und für jeden am öffentlichen Leben Beteiligten nützliches Nachschlagewerk ist das „Österreichische Staatswörterbuch", herausgegeben von Dr. Ernst Mischler und Dr. Josef Ulbrich, 2. Auflage, 4 Bände. Wien 1905—1909. — [2]) Lesenswerte Werke über Politik sind: A. C. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt. 2. Auflage, 1. Band, Leipzig 1847. Anton Menger, Neue Staatslehre, 3. Auflage, Jena 1906 (Darstellung von einem radikalen sozialistischen und vielfach utopistischen Standpunkte aus). Heinrich von Treitschke, Politik. Vorlesungen, gehalten an der Universität zu Berlin, herausgegeben von Max Cornicelius. 2 Bände, 2. Auflage, Berlin 1899 (Darstellung vom konservativen Standpunkte aus). Ein ausgezeichnetes Nachschlagebuch ist das im Auftrage der Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland von Julius Bachem herausgegebene „Staatslexikon". 2. Auflage, 5 Bände, 1901—1904. (3. Auflage im Erscheinen.) — [3]) Eine vortreffliche Einführung bietet das Lehrbuch des Völkerrechtes von Dr. Alphons Rivier, 2. Auflage, Stuttgart 1899. Zu weitergehender Belehrung werden die Lehrbücher von Franz von Liszt (6. Auflage), Berlin 1910 und E. v. Ullmann, Neubearbeitung von 1908. empfohlen.

wirtschaft nicht von den Rechtsregeln und Maßnahmen des Staates beherrscht wird, sondern auf dem Walten privater und gesellschaftlicher Interessen beruht, gehören diese Wissenszweige zugleich den Gesellschaftswissenschaften an. Die politische Ökonomie als das Ganze der Volkswirtschaftslehre umfaßt die theoretische Volkswirtschaftslehre oder Nationalökonomie, die Volkswirtschaftspolitik als Kunstlehre von den Maßnahmen zur Förderung der Volkswirtschaft und die Finanzwissenschaft als die Lehre von der Ordnung des öffentlichen, voraus des Staatshaushaltes und der Beschaffung der hiefür erforderlichen Mittel. Der Inbegriff der hiefür in den einzelnen Staaten geltenden Rechtssätze macht ihr Finanzrecht aus.[1])

Noch zweier anderer Wissenschaften ist hier zu gedenken: der Gesellschaftslehre im engeren Sinne oder Soziologie und der Statistik. Den Gegenstand der Soziologie[2]) bilden die Formen des gesellschaftlichen Zusammenschlusses der Menschen und die Wechselbeziehungen der sozialen Gruppen. Die gesellschaftlichen Zusammenhänge werden zwar auch von den Rechts- und Staatswissenschaften nicht übersehen und es wird daher bezweifelt, ob daneben für eine selbständige Gesellschaftslehre noch Platz vorhanden sei. Daß unsere Kenntnis von den Tatsachen des Gesellschaftslebens und vom Wesen der Gesellschaft durch eine abgesonderte Untersuchung derselben erheblich bereichert wird, kann jedoch angesichts der vorliegenden Leistungen nicht bezweifelt werden. Im Auslande ist man mit Erfolg bestrebt, die Soziologie in den akademischen Lehrbetrieb einzuschalten. An den österreichischen und deutschen Universitäten hat sie noch nicht oder höchstens ausnahmsweise Aufnahme gefunden[3]).

Was endlich die Statistik anbelangt, so wird das Wort im wissenschaftlichen Sprachgebrauche in zweifachem Sinne genommen, in einem formellen und

---

[1]) Für jeden, der sich für die großen wirtschaftlichen und sozialen Fragen unserer Zeit interessiert, ist es unerläßlich, sich durch das Studium guter einschlägiger Werke volkswirtschaftliche Kenntnisse zu verschaffen. Zu diesem Zwecke wird der Grundriß der Politischen Ökonomie von Dr. Eugen von Philippovich besonders empfohlen (I. Band, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 8. Auflage, Tübingen 1909, 2. Band, 3. und 4. Auflage, Tübingen 1907 und 1909). Knapper gehalten sind die „Grundzüge der Volkswirtschaftslehre" von H. von Schullern zu Schrattenhofen, Wien 1911 und die „Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre" von Othmar Spann, Leipzig 1911. In die Finanzwissenschaft führt am besten der Grundriß der Finanzwissenschaft von C. Th. Eheberg ein. Zur Fortbildung dient der Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre von G. Schmoller, 2 Bände, Leipzig 1904 und 1908. Außerdem werden als anziehend geschriebene und belehrende Bücher genannt: Dr. Friedrich Naumann, Neudeutsche Wirtschaftspolitik, und Heinrich Herkner, Die Arbeiterfrage. Das hervorragendste Nachschlagewerk ist das große (siebenbändige) „Handwörterbuch der Staatswissenschaften", das gegenwärtig in 3. Auflage erscheint. Kürzer gefaßt und gleichfalls vortrefflich ist das „Wörterbuch der Volkswirtschaft", 2 Bände, 3. Auflage. Jena 1910/1911. — [2]) Das Wort Soziologie ist durch den französischen Philosophen Auguste Comte (in seinem Cours de Philosophie positive, 1. Auflage, Paris 1830—1842, 5. Auflage, Paris 1893—1894) in den wissenschaftlichen Sprachgebrauch eingeführt worden. Vergl. H. Waentig, Aug. Comte und seine Bedeutung für die Entwicklung der Sozialwissenschaft. Leipzig 1894. — [3]) Die deutsche soziologische Literatur ist bei weitem nicht so reichhaltig wie die der Engländer, Franzosen und Italiener. Grundlegend waren die Untersuchungen von Herbert Spencer in seinem System der synthetischen Philosophie. Vergl. „Spencers Prinzipien der Soziologie", übersetzt von Vetter, Stuttgart 1877 und seine

in einem materiellen. Im formellen Sinne bezeichnet man damit eine besondere Art der induktiven Forschungsmethode, um durch Messen und Zählen, also durch zahlenmäßige Feststellungen, Überblick über die Größenverhältnisse, Einblick in die Entwickelung und Gliederung und darnach wohl auch Einsicht in die Gesetzmäßigkeit sozialer Massenerscheinungen zu erlangen. Im materiellen Sinne bedeutet es die geordnete Darstellung der durch diese Methode gewonnenen und durch Zahlen ausgedrückten Tatsachen[1]). Sie gehören ihrem Stoffe nach zum Teile anderen Wissenschaften an. Zu diesen steht die Statistik demnach im Verhältnisse einer Hilfswissenschaft: Sie vermittelt ihnen das zahlenmäßige Tatsachenmaterial. Auch die Wissenschaften, auf welchen die Bürgerkunde beruht, sind auf die Hilfe der Statistik angewiesen. Die wichtigsten der hiebei in Betracht kommenden Zahlen finden sich in den Tabellen des Anhanges zusammengestellt.

---

mehr methodologisch gehaltene „Einleitung in das Studium der Soziologie", herausgegeben von H. Marquardsen. 2 Bände, Leipzig 1875. Lesern, die des Englischen kundig sind, wird empfohlen: F. H. Giddings „The Principles of Sociology", New-York 1898. —

[1]) Vergl. Dr. Georg von Mayr, Statistik und Gesellschaftslehre. Freiburg und Tübingen 1895—19.., 1. Band: Theoretische Statistik (1895), 2. Band: Bevölkerungsstatistik (1877), 3. Band: Sozialstatistik (1909, noch unvollständig). Die Zahlenangaben für Österreich, sowie für die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-ungarischen Monarchie finden sich übersichtlich zusammengefaßt in dem alljährlich erscheinenden amtlichen „Österreichischen statistischen Handbuch", die Zahlen für Ungarn in dem „Ungarischen statistischen Jahrbuch", für Bosnien und die Herzegowina in den vom k. u. k. gemeinsamen Finanzministerium herausgegebenen „Verwaltungsberichten". Das Quellenwerk für Österreich ist die von der k. k. statistischen Zentral-Kommission herausgegebene „Österreichische Statistik". Über die österreichische Selbstverwaltung unterrichten das „Statistische Jahrbuch der autonomen Landesverwaltung" und das „Österreichische Städtebuch", welches die statistischen Berichte der größeren österreichischen Städte alljährlich vereinigt. Gute graphische Darstellungen enthält A. L. Hickmanns geographisch-statistischer Taschen-Atlas von Österreich-Ungarn. 3. Aufl. 1910. Vergleichende Übersichten bringen die „Geographisch-statistischen Tabellen" (begründet von O. Hübner), Frankfurt a. M., 1910 und A. L. Hickmanns geogr.-statistischer Universal-Taschen-Atlas 1911.

Zweiter Teil.

Geschichtliche Einleitung.

VIII. Die Ausbildung des Gebiets.

Die ursächliche Verkettung aller Ereignisse bringt es mit sich, daß in der Verfassung und in dem politischen Leben der Staaten die Kräfte nachwirken, denen sie ihre Entstehung verdanken. Daher muß man, um die Gegenwart zu verstehen, die Vergangenheit kennen. Es ist nicht Aufgabe der Bürgerkunde, die Entstehungsgeschichte der Österreichisch-ungarischen Monarchie darzustellen[1]). Wir müssen uns hier darauf beschränken, jene Punkte herauszuheben, die für das Verständnis der Verfassung der Gliedstaaten sowie der Gesamtmonarchie unerläßlich sind: die Ausbildung ihres Gebietes, der Staatsgewalt und der Verfassung. In diesem Kapitel ist die Ausbildung des Gebietes darzustellen.

Aus der von Karl dem Großen begründeten und von den Ottonen erneuten Ostmark (Ostarrichi) ist Österreich hervorgegangen. Sie bildet den Mittelpunkt, an den sich alle späteren Erwerbungen nicht nur räumlich, sondern auch politisch anschließen. Im Jahre 976 gelangt die Markgrafschaft an die Babenberger, 1156 wird sie zum erblichen Herzogtume erhoben; die Steiermark kommt 1192 dazu. 1246 erlischt mit Friedrich dem Streitbaren der Mannesstamm der Babenberger und es beginnt das sogenannte Zwischenreich. Es wird dadurch beendet, daß König Rudolf von Habsburg nach Ottokar II. Niederlage und Tod im Jahre 1282 seine Söhne Albrecht und Rudolf mit Österreich, Steiermark, Krain und der Windischen Mark belehnt. Im 14. Jahrhundert erwerben die Habsburger Kärnten und Krain (1335), Tirol (1363), einen Teil Istriens (1374), endlich Triest samt Gebiet (1382). 1500 fallen Görz, Gradiska und das Pustertal an das Haus Habsburg. Durch verschiedene Verträge ist endlich stückweise der Hauptteil des heutigen Vorarlberg erworben worden.

Das für die zukünftige Machtstellung der habsburgischen Monarchie entscheidende Ereignis ist die Erwerbung der Länder der böhmischen und der ungarischen Krone (1526). Schon Rudolf IV. hatte den Gedanken gefaßt und durch einen habsburgisch-luxemburgischen Erbvertrag in die Wege geleitet. Aber erst die durch den Wiener Vertrag von 1515 vereinbarte Verehelichung Ferdinands I. mit Anna, der Schwester des letzten Königs von Böhmen und Ungarn aus dem Hause der Jagellonen, Ludwig II., verwirklichte ihn. Nachdem Ludwig II. auf dem Schlachtfelde bei Mohacs den Tod gefunden hatte,

---

[1]) Vergl. A. Luschin von Ebengreuth, Österreichische Reichsgeschichte 1896 und Grundriß der österreichischen Reichsgeschichte 1899; A. Huber, Österreichische Reichsgeschichte, 2. Auflage, besorgt von Dopsch 1901; Ad. Bachmann, Österreichische Reichsgeschichte, 2. Auflage, 1907. Das Hauptwerk über österreichische Geschichte ist Alfons Hubers Geschichte Österreichs. 5 Bände, 1885—1896 (reicht bis zum Westfälischen Frieden). Eine kürzere und bis zur Gegenwart reichende Darstellung enthält die „Geschichte Österreichs mit besonderer Rücksicht auf das Kulturleben" von F. M. Mayer. 2 Bände, 3. Auflage, 1909. Vergl. auch Franz Krones, Grundriß der österreichischen Geschichte, 1882.

erhob Ferdinand Anspruch auf die erledigten Reiche. Von den Ständen Mährens und Schlesiens wurde das Erbrecht Annas und Ferdinand selbst als König anerkannt; von den Ständen Böhmens wurde er zum Könige gewählt[1]). Die Entscheidung Ungarns fiel zwiespältig aus; ein Teil der Magnaten wählte Ferdinand, ein anderer den siebenbürgischen Wojwoden Johann Zapolya. Es folgten langwierige Kämpfe mit den von den Türken unterstützten Prätendenten, die sich im Osten behaupteten. Ein Teil Ungarns stand durch längere Zeit unter türkischer Herrschaft. Erst nachdem die Türkenmacht gebrochen war, gelangten die Habsburger in den vollen Besitz Ungarns[2]). Siebenbürgen wurde erst 1696 erworben.

Die wichtigsten der seither eingetretenen Gebietsänderungen sind die folgenden: Die Abtretung des größten Teiles von Schlesien und der Grafschaft Glatz (1742, beziehungsweise 1763), die Erwerbung Galiziens (1772/73—1795), der Bukowina (1774/75), des Innviertels (1779) und des Herzogtums Salzburg (1805, beziehungsweise 1814). Nach den Erschütterungen der napoleonischen Zeit stellte der Wiener Kongreß den Gebietsumfang der Monarchie neuerdings fest[3]). Seither ist das Gebiet der Republik Krakau erworben (1846) und die Gemeinde Spizza (1878) Dalmatien einverleibt worden. Die „dualistische" Gestaltung der Monarchie im Jahre 1867 bringt es mit sich, daß dieselbe seither in zwei getrennte Staatsgebiete, das österreichische und das ungarische, zerfällt[4]). In den Jahren 1878 und 1879 erfolgte die Okkupation, im Jahre 1908 die Annexion von Bosnien und der Herzegowina[5]).

Der Flächeninhalt und die Bevölkerung der einzelnen staatsrechtlichen Bestandteile der Österreichisch-ungarischen Monarchie ist aus den Tabellen 1 und 2 des Anhanges zu entnehmen. Darnach läßt sich auch die Bedeutung der einzelnen Landerwerbungen ermessen[6]).

Aber Land und Leute bilden nur den Stoff des Staates. Welche politische Macht sie haben, hängt davon ab, wie sie durch die Staatsgewalt zur Wahrnehmung ihrer Solidarinteressen zusammengesetzt werden. Daher haben wir im nächsten Kapitel die Ausbildung der Staatsgewalt zu betrachten, durch welche die allmählich erworbenen Länder zur Großmacht verbunden worden sind.

---

[1]) Der böhmische Staat bestand damals aus dem Königreiche Böhmen mit der Grafschaft Glatz und dem an Böhmen verpfändeten Egerlande, der Markgrafschaft Mähren, den lehenrührigen schlesischen Fürstentümern der böhmischen Krone und den beiden Lausitzen, die jedoch im Laufe des Dreißigjährigen Krieges verloren gingen. — [2]) Zu den Ländern der ungarischen Krone gehörten, als Ferdinand I. sie erwarb, auch noch Siebenbürgen, Kroatien und Slawonien. In dem ungarischen Königstitel kam schon zur Zeit der Arpaden (um 1300) der Anspruch auf weitere Länder des Südens und Südostens zum Ausdruck, so insbesondere auf Dalmatien, Bosnien und einen Teil der Herzegowina, obwohl die Herrschaft Ungarns über diese Länder zumeist nur dem Namen nach bestand. — [3]) Eine neue wichtige Interessensphäre hatte Karl VI. der Monarchie durch die Erwerbungen aus dem spanischen Erbfolgekriege in Italien eröffnet (1714). An Mailand schloß sich späterhin der weitere Besitz Österreichs in Oberitalien. Durch den Frieden von Campo Formio (1792) ging er zwar verloren; dafür kamen Venedig (mit dem venetianischen Istrien) und Dalmatien an Österreich. Nachdem Österreich auf dem Wiener Kongresse seine italienischen Besitzungen wieder erlangt hatte, wurde 1815 das Lombardisch-venetianische Königreich errichtet und mit dem österreichischen Kaiserstaate vereinigt. Die Lombardei wurde 1859, Venetien 1866 abgetreten. — [4]) Vergl. das XI. Kapitel. — [5]) Vergl. das XIV. Kapitel. — [6]) Vergl. die Karte der Territorialentwicklung Österreichs in Droysen's historischem Handatlas, 1866.

IX. Die Ausbildung der Staatsgewalt.

Durch die Gemeinsamkeit des Herrschers sind die von den Habsburgern und vor ihnen von den Babenbergern beherrschten Länder nicht ohneweiters zum einheitlichen Staate geworden. Dazu vor ein Doppeltes notwendig: die Staatsgewalt mußte erwachsen und sie mußte die einzelnen Länder zur politischen Einheit zusammenfassen. Das ist durch eine allmähliche Entwickelung geschehen, die wir durch die ganze Geschichte Österreichs zurückverfolgen können. Daraus sind hier nur jene Momente herauszuheben, die für die Ausbildung der Herrscher- und Staatsgewalt entscheidend sind: die Entstehung der Landeshoheit, das Thronfolgerecht, die Auseinandersetzung mit den ständischen Gewalten, die Ausbildung und Zentralisation der landesfürstlichen Verwaltung, die Aufrichtung des absoluten Polizei- und Wohlfahrtsstaates, die Annahme des österreichischen Kaisertitels.

1. Die Ausbildung der Landeshoheit.

Die Vorstufe der modernen Staatsgewalt ist die Landeshoheit als die Summe der politischen und wirtschaftlichen Herrschaftsrechte, die dem Landesherrn aus verschiedenen Titeln zustanden und seine Machtstellung gegenüber dem Reiche und den Ständen begründeten. Wie in allen anderen Territorien des Deutschen Reiches beruht die Landeshoheit auch in Österreich zunächst auf den Amtsbefugnissen und dem eigenen Grundbesitze des Landesherrn. Von dieser Grundlage aus entwickelte sie sich, unterstützt durch die größere Machtfülle und Unabhängigkeit des Markgrafenamtes und durch den Erwerb weiterer Hoheitsrechte, rasch weiter. Durch den Freiheitsbrief von 1156, das sogenannte „privilegium minus", wurde die Ostmark zum Herzogtume erhoben. Schon früher war die ungeteilte und die erbliche Nachfolge im Markgrafenamte aus militärischen und politischen Gründen üblich gewesen; nunmehr wurde sie als ein Rechtsanspruch der Babenberger anerkannt. Ihre Gerichtsbarkeit wurde dadurch verstärkt, daß Immunitäten fortab nur mit Zustimmung des Herzogs begründet oder erweitert werden sollten. Durch diese Bestimmung wurde die Ausscheidung reichsunmittelbarer Gebiete verhindert und Österreich als eine geschlossene Ländermasse seinem Landesherrn unterworfen. Gleichzeitig wurden seine Pflichten dem Reiche gegenüber eingeschränkt.

Das privilegium minus wurde zum Ausgangspunkte weitergehender Unabhängigkeit von der Reichsgewalt. Durch das privilegium majus wollte Rudolf IV. dasselbe bekräftigen und den Glanz des Hauses Österreich durch den Erzherzogtitel erhöhen. Es erwies sich zwar als unterschoben, allein sein Inhalt entsprach größtenteils der Übung und den tatsächlichen Machtverhältnissen. Durch die kaiserliche Bestätigung der österreichischen Freiheitsbriefe (1453) wurde ihr gesamter Inhalt von Reichs wegen anerkannt. So waren die österreichischen Herzoge gegen den Ausgang des Mittelalters im vollen Besitze der Gerichtsbarkeit: die Rechtspflege in ihren Landen hing von ihrer Bannleihe ab; auswärtigen Gerichten, selbst dem Reichsgerichte war gegen ihre Untertanen einzuschreiten verwehrt. Ihrer Militärhoheit stand es zu, die Vasallen und im Falle der Landesnot auch alle wehrhaften Bewohner aufzubieten und Befestigungen anzulegen oder zu erlauben. Neben den ausgedehnten Domänen und dem Kammergute lieferten ihnen zahlreiche wirtschaftliche Hoheitsrechte (Regalien) die Mittel zur Durchführung der Verwaltungsaufgaben und zur Verfolgung ihrer Politik.

Die weitere Entwicklung, die mit den großen Landerwerbungen einsetzt[1]), wird hauptsächlich von zwei Gesichtspunkten beherrscht, von einem politischen und einem wirtschaftlichen. Der politische Gesichtspunkt ist: den gesamten Länderbesitz der Habsburger gegen äußere Angriffe zu verteidigen und die Herrschermacht des Fürsten den konkurrierenden ständischen Gewalten gegenüber zu kräftigen. Daraus ergab sich weiterhin der Gedanke, die wirtschaftlichen Kräfte zu wecken und zu leiten, um daraus reichlichere Mittel für die durch das Herrscherhaus wahrgenommenen staatlichen Zwecke zu ziehen[2]). Hatte sich die Tätigkeit des mittelalterlichen Staates auf Heerwesen und Gericht beschränkt, so tritt nunmehr auch die Wohlfahrtspflege in seinen Gesichtskreis. An den selbstgestellten Aufgaben wächst die Staatsgewalt heran. Die Handhabe zu deren Durchführung bildet das jus politiae, das Recht und zugleich die Pflicht des Fürsten für einen guten Zustand der öffentlichen Angelegenheiten zu sorgen. Unter dem Namen Polizei entwickelt sich eine immer tiefer in die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse der Bevölkerung eingreifende Tätigkeit des Staates, für welche vom Landesfürsten besoldete Berufsbeamte bestellt werden. Die Umbildung der Landeshoheit zur modernen Staatsgewalt[3]) hängt auf das engste zusammen mit der Ausbildung landesfürstlicher Verwaltungsbehörden. Dieselbe wird später kurz dargestellt werden[4]). Vorerst ist die Entstehung des österreichischen Gesamtstaatsgedankens und eines einheitlichen Thronfolgerechtes zu erörtern.

2. Der österreichische Gesamtstaatsgedanke.

Die Erwerbung von Böhmen und Ungarn bildet den Ausgangspunkt einer neuen Entwickelung, deren Ziel die Zusammenfassung des gesamten habsburgischen Länderbesitzes zu einer einheitlichen Großmacht ist. Zwischen den von Ferdinand I. erworbenen Ländern der böhmischen und der ungarischen Krone und den altösterreichischen Erbländern bestand ja zunächst nur eine Personalunion. Diese letzteren waren ursprünglich untereinander und weiterhin mit den großen Erwerbungen nur durch die Person des Herrschers verbunden. Selbst die Gemeinsamkeit der Dynastie war anfänglich nicht rechtlich gesichert, da Ferdinand das freie Wahlrecht der böhmischen und ungarischen Stände ausdrücklich hatte anerkennen müssen.

---

[1]) Vergl. oben S. 41 u. 42. — [2]) Die Gesamtheit der Verwaltungsmaßnahmen, um die Territorien zu einem einheitlichen und selbständigen Wirtschaftsgebiete auszubilden, wird in der Wirtschaftsgeschichte als Merkantilsystem bezeichnet. Der Name kommt davon, daß die Handels- und Gewerbepolitik seinen Mittelpunkt bildete. Durch ein möglichst großes Übergewicht der Ausfuhr über die Einfuhr sollte die Geldmenge, die man als die Quelle des Reichtums ansah, vermehrt werden. In Verbindung mit der neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung, die sich gegen den Ausgang des Mittelalters vorbereitete, haben jene Maßnahmen die ursprünglich getrennten ländlichen und städtischen Wirtschaftskreise in engeren Zusammenhang gebracht und schließlich zur Volkswirtschaft vereinigt. — [3]) Der Gedanke einer einheitlichen und allseitigen, in der Hand des Fürsten zusammengefaßten Staatsgewalt war dem Mittelalter fremd; erst durch die Renaissance und den Humanismus ist er in dem Vorbilde der antiken Staaten den Fürsten vor die Augen gestellt worden. Fortab beginnen sie planmäßig die Hilfsquellen des Staates auszubauen, die öffentliche Wohlfahrt durch Verwaltungsmaßnahmen zu fördern und ihren Machtbereich durch kunstvolle Politik zu erweitern. Ratschläge hiefür erteilt der Florentiner N. Machiavelli in seinem für den Geist der Renaissance höchst charakteristischen Werke Il Principe (1515). — [4]) Vergl. unten S. 46 ff.

Aber die Abwehr der von außen, zunächst von den Türken drohenden Gefahren und die Verfolgung der weiteren durch die geographische Lage gegebenen äußeren Interessen nötigte zu festerem Zusammenschlusse der gegenseitig aufeinander angewiesenen Länder. Ursprünglich ein Gebot der Kriegsnot und der auswärtigen Interessen, erstreckt sich die Politik des Zusammenschlusses weiterhin auch auf die inneren Angelegenheiten. Wie ein roter Faden läßt sich durch die Geschichte Österreichs fortab der Gedanke der habsburgischen Herrscher verfolgen, ihren gesamten Länderbesitz politisch und militärisch zu einer einheitlichen Großmacht zusammenzufassen: der österreichische Gesamtstaatsgedanke[1]). Ihm verdankt die Österreichisch-ungarische Monarchie ihre Stellung als europäische Großmacht; seine Durchsetzung füllt die innere Geschichte Österreichs seit dem Beginne der Neuzeit aus. Die Mittel dazu waren die Gemeinsamkeit der Dynastie und der Thronfolgeordnung, die Ausbildung einer einheitlichen Verwaltung und des kaiserlichen Heeres, sowie die Anbahnung der Rechtsgemeinschaft. Um dies alles durchzuführen, mußte der von partikularistischen Absichten geleitete Widerstand der Stände beseitigt werden. So kommt es, daß die Ausbildung der Staatseinheit sich in der Form eines Kampfes zwischen dem aufsteigenden Absolutismus des Landesfürsten und den widerstrebenden ständischen Gewalten abspielt. Dieser Kampf gehört der Geschichte an. Hier sind nur jene Momente kurz zu berühren, die für die Ausbildung der Staatsgewalt entscheidend waren.

3. Die Ausbildung des Thronfolgerechtes.

Zu einer Zeit, in der der Staatsgedanke hauptsächlich im Monarchen verkörpert war, bildete die Stetigkeit der Dynastie eine wesentliche Voraussetzung des staatlichen Bestandes und mußte die Gemeinsamkeit der Dynastie zu einer engeren politischen Verbindung der von ihr beherrschten Länder führen. Aber die Nachfolge in der Regierung war in den altösterreichischen Ländern, in Böhmen und in Ungarn verschieden. Für die ersteren galt von Reichs wegen der Grundsatz, daß das Haus der Babenberger und späterhin der Habsburger als solches erbberechtigt sei; es wurde daher auch das gleiche Recht mehrerer Erben in der Form der Gesamtbelehnung anerkannt. Auch die Frauen waren erbberechtigt; der Mannesstamm hatte jedoch den Vorzug. Der Grundsatz der Erstgeburt hatte sich noch nicht durchgesetzt; Länderteilungen waren nicht ausgeschlossen und sind, wie die Geschichte lehrt, wiederholt vorgekommen. Dem Einfluß der Stände war die Thronfolge entzogen; den hausgesetzlichen Verfügungen hierüber kam daher ohneweiters Gesetzeskraft zu. In Böhmen und Ungarn bestand Einzelnachfolge unter ständischer Einwirkung. In Böhmen wurde der Einfluß der Stände durch die Verfassungsänderung von 1627 beseitigt und damit das gleiche Thronfolgerecht hergestellt wie in den altösterreichischen Erblanden. In Ungarn nahmen zwar die Stände das Recht für sich in Anspruch, unter mehreren Mitgliedern des Herrscherhauses zu wählen; aber regelmäßig entschied die Erstgeburt. Erst im Jahre 1687 wurde die Erbfolge der männlichen Habsburger nach dem Rechte der Erstgeburt in Ungarn gesetzlich anerkannt und insoweit das ständische Wahlrecht beseitigt.

Die neuzeitliche Entwicklung des österreichischen Thronfolgerechtes geht von dem am 7. Februar 1522 zu Brüssel zwischen Karl V. und Ferdinand I. abgeschlossenen Vertrag aus, wodurch das bis dahin einheitliche Herrscherhaus in zwei

[1]) Vergl. H. Biedermann, Geschichte der österreichischen Gesamtstaatsidee. Innsbruck 1867.

selbständige habsburgische Dynastien, in die österreichische und in die spanische, gespalten wurde. Um die Einheitlichkeit und damit auch die Großmachtstellung der österreichischen Monarchie zu sichern, mußte für ihre drei Ländergruppen eine gleiche Erbfolgeordnung geschaffen werden, die nach dem Grundsatze der Einzelnachfolge Länderteilungen ausschloß und die Erstgeborenen der ältesten Linie zur Herrschaft berief. Von Rudolf IV. angefangen haben sich weitblickende Regenten bemüht, die Unteilbarkeit ihrer Länder und die Nachfolge nach dem Rechte der Erstgeburt durchzusetzen. Aber erst nachdem Österreich durch Heer und Verwaltung als eine trotz der verschiedenen Herkunft und Verfassung seiner Bestandteile vom Willen des Monarchen einheitlich beherrschte Macht aufgerichtet war, konnten diese Grundsätze verfassungsmäßig festgelegt werden.

Das ist durch die von Karl VI. im Jahre 1713 als Hausgesetz kundgemachte Pragmatische Sanktion geschehen[1]). In den folgenden Jahren ist sie von den Landtagen der österreichischen Länder, vom böhmischen Landtage unter Berufung auf ältere Grundgesetze, zuletzt mit (gewissen, praktisch belanglosen) Abweichungen von den ungarischen Ständen angenommen worden. Erst dadurch ist das Hausgesetz für Ungarn zum Verfassungsgesetze geworden, während es für Österreich und Böhmen schon an sich verbindlich war. Die frühere Personalunion mit Ungarn ist damit auch rechtlich zur Realunion geworden, nachdem diese engere Verbindung politisch schon früher vorbereitet worden war. Die von den Habsburgern beherrschten Länder bildeten fortab einen untrennbaren und unteilbaren Verband, der kraft verfassungsmäßiger Notwendigkeit dem gleichen Herrscher unterworfen war. Damit war eine der wichtigsten Voraussetzungen für einen noch engeren Zusammenschluß dieser Länder gegeben, der in letzter Linie auf die Errichtung eines absolut regierten Einheitsstaates abzielte. Das Mittel dazu war die Ausbildung und Zentralisation der Verwaltung.

4. Die Ausbildung der landesfürstlichen Verwaltungsbehörden.

Schon Maximilian I. hat den Beamtenstaat angebahnt und zentrale landesfürstliche Ämter für seinen gesamten Länderbesitz eingerichtet. Er schuf sowohl für die oberösterreichische als auch für die niederösterreichische Ländergruppe Regierungs- und Finanzkollegien, in dem Hofrate und der Hofkammer aber dem Reiche und den österreichischen Erblanden gemeinsame oberste Zentralstellen, die eine für Regierungs- und Justizangelegenheiten, die andere zur Verwaltung der aus den Erblanden und aus dem Reiche fließenden Einnahmen. Die Kontrolle oblag für alle Erblande der Rechenkammer in Innsbruck. Der Machtbereich des Landesherrn wurde durch Polizei, Wohlfahrtspflege und späterhin auch durch Volkswirtschaftspolitik erweitert und die Durchführung dieser Aufgaben, sowie der Rechtspflege besoldeten und vom Landesherrn abhängigen Berufsbeamten übergeben[2]). Diese

[1]) Über ihren Inhalt vergl. unten S. 80. — [2]) Hand in Hand damit ging die sogenannte Rezeption des römischen Rechtes. Die gelehrten Richter wendeten die Rechtssätze des Corpus juris an Stelle des überlieferten heimatlichen Rechtes an. Das entsprach der Vorstellung, daß das Römische Reich Deutscher Nation die Fortsetzung des alten römischen Reiches sei, und lag im Geiste der Renaissance als der Wiederbelebung antiker Kultur. Auch erforderte die höhere Wirtschaftsstufe, auf welche die deutschen Städte und Territorien gegen den Ausgang des Mittelalters sich erhoben, ein schriftlich festgelegtes und feiner ausgebildetes Recht.

Behördenorganisation wurde von Ferdinand I. weiter ausgebildet. Seither bestanden die folgenden Zentralstellen: der Geheime Rat zur Beratung des Monarchen in wichtigen, insbesondere in auswärtigen Angelegenheiten, die Hofkanzlei, die bis 1620 auch die Reichsangelegenheiten besorgte, die allgemeine Hofkammer für die landesfürstliche Finanzverwaltung und der Hofkriegsrat zur obersten Leitung und Verwaltung des Heereswesens. Denn auch hierin war ein wichtiger Umschwung eingetreten. Die militärische Macht stützt sich seit dem Ausgange des Mittelalters nicht mehr auf die Ritterschaft. An ihre Stelle treten mit dem Aufkommen einer neuen Waffen- und Kriegstechnik Söldner. Sowohl von den Landesfürsten als auch von den Ständen wurden sie angeworben. Aber nach der Vernichtung der ständischen Macht sind es die Fürsten allein, die Heeresmacht unterhalten. An Stelle der von Fall zu Fall angeworbenen Söldnerscharen treten stehende Heere und so ist seit dem Dreißigjährigen Kriege die Kriegsmacht in dem einheitlichen kaiserlichen Heere begründet. Die weitere Ausbildung des Staatsgedankens bringt es mit sich, daß das Werbesystem durch die Wehrpflicht ersetzt wird und der Gedanke staatsbürgerlicher Gleichheit macht sie zu einer allgemeinen staatsbürgerlichen Pflicht; das Heer ist darnach die Kampforganisation des Staatsvolks. Für die innere Verwaltung Böhmens und Ungarns (später auch Siebenbürgens) bestanden eigene Hofkanzleien.

Dadurch daß der Staat unter dem Gesichtspunkte der Polizei seine Verwaltungstätigkeit stetig erweiterte, wurde die Bedeutung der landesfürstlichen Behörden und des Berufsbeamtentums erhöht. Mit Recht wird daher der Staat, nachdem er sich den ständischen Gewalten gegenüber durchgesetzt hatte, nach seinen Organen als Beamten- und Militärstaat, nach seinen Zielen als Wohlfahrtsstaat, nach seinen Mitteln und Maßnahmen als Polizeistaat bezeichnet.

5. Die Zurückdrängung der ständischen Gewalten.

Vorerst war aber noch der Widerstand der Stände gegen die neue Ordnung der Dinge zu beseitigen. Die Macht der Stände hatte nämlich gegen den Ausgang des Mittelalters aus verschiedenen Ursachen gewaltig zugenommen. Der Ausbildung einer landesfürstlichen Verwaltung und der Einführung des römischen Rechtes setzten sie unter Berufung auf den „Landesbrauch" beharrlichen Widerstand entgegen. Als dieser erfolglos blieb, suchten sie die Behörden mit ihren Leuten zu besetzen und dem wachsenden Einflusse der landesfürstlichen Verwaltung durch eine landschaftliche Verwaltung zu begegnen. So war der Staat jener Zeit eigentlich ein Doppelstaat: nur dadurch, daß der Landesfürst sich des ständischen Staates erwehrte, konnte er seinen Staat, den Fürstenstaat, durchsetzen. Der Kampf zwischen dem aufstrebenden landesfürstlichen Absolutismus und den Ständen nimmt im Zeitalter der Reformation in Österreich eine religiöse Färbung an: er fällt zusammen mit Reformation und Gegenreformation. Die Stände bedienen sich der religiösen Bewegung, um ihre politische Macht zu befestigen. Die Gegenreformation bietet dem Absolutismus die Handhabe, um sie niederzuwerfen. Am schärfsten vollzieht sich der Umschwung in Böhmen. Nach der Schlacht am Weißen Berge ist die Macht der böhmischen Stände gebrochen. Die Verfassungsänderung von 1620 bildet den Ausgangspunkt für die Beseitigung der Eigenstaatlichkeit Böhmens; die durch den Majestätsbrief von 1609 gewährte Religionsfreiheit wird zurückgenommen, die böhmische Hofkanzlei nach Wien verlegt, die

absolute Gewalt des Königs zugleich mit dem Rechte der Gesetzgebung durch die „verneuerte Landesordnung" von 1627 begründet, der Landtag im wesentlichen auf die Steuerbewilligung beschränkt. Auch in den österreichischen Erbländern ist die Macht der Stände im Laufe der Religionskämpfe zu Fall gekommen und ihre Verwaltung versiegt; auch die Steuerbewilligung sinkt schließlich zu einer bloßen Formalität herab. Der absolute Beamten- und Militärstaat hat freie Bahn.

Anders in Ungarn. Hier hatte sich die Macht der Stände[1]) in den Landtagen und Komitaten ungebrochen erhalten und auch in Siebenbürgen und Kroatien-Slawonien blieben die ständischen Einrichtungen in Kraft. Durch den Wiener Frieden von 1606 ist Religionsfreiheit zugestanden und sind die geistlichen Bekenntnisse einander gleichgestellt worden. Doch erstreckten die oben genannten kaiserlichen Zentralbehörden ihre Wirksamkeit auch auf Ungarn und die ungarischen Angelegenheiten wurden in der seit 1690 kollegial organisierten ungarischen Hofkanzlei, die siebenbürgischen in der siebenbürgischen Hofkanzlei bearbeitet, die ihren Sitz in Wien hatten.

6. Die Zentralisation der Staatsverwaltung durch den aufgeklärten Absolutismus.

Durch die Pragmatische Sanktion war die Grundlage zum Einheitsstaate gelegt worden. Seine Durchführung war das Ziel der Verwaltungsreformen, die an den Namen Maria Theresias und Josefs II. geknüpft sind[2]). Nachdem Maria Theresia 1742 die geheime Haus-, Hof- und Staatskanzlei als Ministerium des Äußern und des kaiserlichen Hauses von der Hofkanzlei abgezweigt hatte, trennte sie 1749 die Justiz von der Verwaltung in den obersten Instanzen und schuf für jeden der beiden Zweige eigene Zentralstellen: die oberste Justizstelle und das Directorium in publicis et cameralibus. Gleichzeitig wurden die österreichische und die böhmische Hofkanzlei aufgehoben. Da sich die Vereinigung der allgemeinen Landesverwaltung mit der Finanzverwaltung als unzweckmäßig erwies, wurde im Jahre 1761 die Finanzverwaltung in der Hofkammer (dem zukünftigen Finanzministerium) wieder selbständig gestellt und die Verwaltung der „böhmisch-österreichischen Hofkanzlei" übergeben (das nachmalige Ministerium des Innern)[3]). Die Rechnungskontrolle handhabte die Hofrechnungskammer (das spätere Generalrechnungsdirektorium, der gegenwärtige Oberste Rechnungshof). In den einzelnen Ländern bestanden als staatliche Verwaltungsbehörden die Landesstellen (Gubernien), als unterste Verwaltungsstellen die Kreisämter. „Das Ganze zu übersehen, solches mit seinen Teilen zu verbinden", also um die Gesetzgebung nach einheitlichen Gesichtspunkten vor-

[1]) Man denke nur an die Verbriefung der Rechte des ungarischen Adels in der goldenen Bulle Andreas II. vom Jahre 1222. — [2]) Vergl. J. Beidtel, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740—1848, herausgegeben von A. Huber, 2 Bände. Innsbruck 1898. — [3]) Ansätze zu einer weitergehenden arbeitsteiligen Organisation der Zentralverwaltung bilden die (späterhin) sogenannten „Hofmittel", wie die Studien-, die geistliche Hofkommission, das Kommerzdirektorium, die Bankodeputation und die Polizei- und Zensurhofstelle. Die oberste politische Verwaltung wurde (nach dem sogenannten Provinzialsystem) für die einzelnen Ländergruppen durch die vereinigte böhmisch-österreichisch(-galizische), die ungarische und die siebenbürgische Hofkanzlei geführt.

zubereiten und den Gang der Verwaltung zu überwachen, wurde 1760 der Staatsrat geschaffen[1]). So war ein einheitliches Behördensystem errichtet, das durch Mittel- und Unterstellen die Staatsgewalt überallhin gleichmäßig vermittelte.

Josef II. versuchte den absoluten Einheitsstaat noch schärfer durchzusetzen und auch Ungarn in denselben einzubeziehen. Die landständische Verwaltung wurde bis auf dürftige Reste beseitigt; die Stände wurden nicht mehr einberufen und sanken zu völliger Bedeutungslosigkeit herab. Im Zusammenhange mit der straffen Zentralisation steht auch das Bestreben Josefs II., die deutsche Sprache zur allgemeinen Geschäftssprache der Verwaltung zu machen. Nach Josefs II. Tode veranlaßt der Widerstand der Stände Leopold II. die staatliche Selbständigkeit Ungarns, die Unabhängigkeit seiner Gesetzgebung und Verwaltung, durch den Gesetzartikel X von 1790/1 ausdrücklich anzuerkennen. In den anderen Ländern traten die Stände wieder zusammen, in einigen wurden sie sogar reformiert; die ständischen Einrichtungen erwachten aber nicht zu neuem Leben. Der Sieg des Absolutismus war bereits entschieden; der Staat hatte die Gesetzgebung und die wichtigsten Belange der Verwaltung an sich gezogen; der Einheitsgedanke war, von Ungarn abgesehen, verwirklicht.

Unsere Zeit, die den Konstitutionalismus hochhält, ist geneigt, die Leistungen des Absolutismus und der großen Regenten Österreichs im 18. Jahrhundert für die Ausbildung des modernen Staates zu unterschätzen. Aber nur der Absolutismus vermochte gleichsam als Vollstrecker geschichtlicher Notwendigkeit die bunte Mannigfaltigkeit der einzeln erworbenen Länder zum Staate zusammenzuschweißen und durch die Zertrümmerung der ständischen Gewalten und Vorrechte die staatsbürgerliche Gleichheit vorzubereiten. Durch die großen Gesetzeswerke (so insbesondere auf dem Gebiete des bürgerlichen, des Straf- und Prozeßrechtes, des Schul-, Steuer- und Wehrwesens) hat er das Band gleichen Rechtes um alle Länder und Bevölkerungsschichten des Reiches, Ungarn ausgenommen, geschlungen. Sie alle beherrscht fortab die gleiche Staatsgewalt nach den gleichen Regeln und in den gleichen Formen zu den gleichen, allen gemeinsamen Zwecken. Damit hat der Absolutismus seine geschichtliche Sendung erfüllt. Das 19. Jahrhundert stellt eine neue große Aufgabe: die notwendige Einheit und Macht des Staates mit der Freiheit und Selbstbestimmung seiner Bürger zu vereinen. Im Verfassungsstaate wird sie ihre Lösung finden. Bevor die Ausbildung der Staatsverfassung im nächsten Kapitel dargestellt wird, müssen wir einen Blick auf die Fortführung des österreichischen Staatsgedankens in der absolutistischen Hälfte des 19. Jahrhunderts werfen.

7. Die Annahme des österreichischen Kaisertitels.

Das Beispiel Rußlands und Frankreichs veranlaßte Franz I. mit dem Patente vom 11. August 1804 „dem Hause von Österreich, in Rücksicht auf dessen unabhängige Staaten, den erblichen Kaisertitel gleichfalls beizulegen". Dadurch wurde zunächst nur der Glanz der äußeren Machtstellung der Monarchie ausgedrückt; die staatsrechtliche Stellung ihrer Bestandteile blieb davon unberührt. Ihre Einheitlichkeit kommt jedoch in dem kaiserlichen Wappen zum Ausdruck, das die landesfürstlichen Behörden fortab anstatt der früher üblichen Landeswappen in ihrem Siegel führen. Durch die Auflösung des Deutschen Reiches (1806)

[1]) C. Freiherr von Hock, Der österreichische Staatsrat (1760—1848). Wien 1879.

erlangten die früher dem Reichsverbande angehörigen Erbländer auch formell die volle Souveränetät[1]). Innerhalb „des vereinigten österreichischen Staatenkörpers", wie er in dem oben angeführten Patente heißt, nahmen aber die Länder der ungarischen Krone noch immer eine Sonderstellung ein. Hinsichtlich aller anderen Länder galt vermöge der bisherigen geschichtlichen Entwickelung der Monarch als der Träger einer einheitlichen Staatsgewalt; das Band gemeinsamer Staatsbürgerschaft umfaßte seit dem allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch von 1811 alle ihre Angehörigen; die Erinnerung an die frühere staatliche Selbständigkeit der einzelnen Erbländer war staatsrechtlich belanglos geworden. Anders in Ungarn, wo der Monarch in allen inneren Angelegenheiten ausschließlich als König von Ungarn in Betracht kam und die ständische Verfassung in Kraft geblieben war. Nur die dem Könige unbeschränkt zustehenden Reservatrechte (Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten, Organisation und Befehligung der bewaffneten Macht, Einhebung und Verwendung der Kammereinkünfte) wurden vom Monarchen zugleich in seiner Eigenschaft als Kaiser des Gesamtstaates ausgeübt. Damit sind die Ansätze zur Ausbildung sowohl der späteren dualistischen Gestaltung der Monarchie als auch der den beiden Gliedstaaten gemeinsamen Angelegenheiten gegeben. Mit dem Übergange zum Konstitutionalismus muß auch die staatsrechtliche Stellung der Bestandteile der Monarchie neu geregelt werden.

X. Die Ausbildung der Verfassung.

1. Die Verfassungsversuche des Jahres 1848.

Die Bewegung des Jahres 1848[2]) löste zugleich mit dem Verlangen nach einer Verfassung und nach staatsbürgerlicher Freiheit auch föderalistische und nationale Bestrebungen aus, die der Absolutismus nicht hatte aufkommen lassen[3]). In Ungarn war die staatliche Unabhängigkeit ihr Ziel. So stellte denn die Revolution von 1848 Österreich vor eine dreifache Aufgabe: den Verfassungsstaat aufzurichten, den Ländern ihre Stellung im österreichischen Staate anzuweisen und das Verhältnis Ungarns zur Gesamtmonarchie neu zu regeln. Fast zwanzig Jahre, 1848 bis 1867, dauerte es, bis nach mehrfachen Schwankungen die gegenwärtige Ordnung hergestellt war; die Kräfte, die damals im Kampfe um die Ausbildung der Verfassung miteinander rangen, wirken im politischen Leben der Gegenwart fort. Darum ist ein Überblick über die Entstehungsgeschichte der Verfassung unerläßlich zu ihrem Verständnis[4]).

---

[1]) Mit diesen Ländern trat Österreich dem 1815 errichteten Deutschen Bunde bei, in welchem es das Präsidium innehatte. Die deutsche Bundesakte ist jedoch in Österreich nie als Gesetz kundgemacht worden. Erst infolge des Krieges von 1866 löste sich der Deutsche Bund auf und ist Deutschland ohne die Beteiligung Österreichs neugestaltet worden. — [2]) Wichtige Memoirenwerke aus der Zeit von 1848: „Aus Metternichs nachgelassenen Papieren." 8 Bände. Wien 1880—1884, ferner die „Tagebücher" von Karl Freiherrn von Kübeck, 2 Bände. Wien 1909. — [3]) Vergl. Jos. A. von Helfert, Geschichte der österreichischen Revolution. 2 Bände. Wien I. 1907, II. 1909. — [4]) Vergl. H. Friedjung, Österreich 1848—1860. 1. Band. Stuttgart 1908. R. Charmatz, Österreichs innere Geschichte von 1848—1907. Leipzig 1909. Ältere Darstellungen von Walter Rogge, „Österreich von Vilagos bis zur Gegenwart" 1872/73 und „Österreich seit der Katastrophe Hohenwart-Beust" 1879.

Den Ausgangspunkt bildet das kaiserliche Patent vom 15. März 1848, das die freiheitlichen Zugeständnisse der vorhergehenden Tage zusammenfaßte und eine „Konstitution des Vaterlandes" in Aussicht stellte. Ein verantwortliches Ministerium wurde eingesetzt. Mit dem Patente vom 25. April 1848 wurde für Österreich (unter Ausschluß Ungarns und der italienischen Provinzen) eine überwiegend zentralistisch gehaltene Verfassung erlassen (die „Aprilverfassung", nach ihrem Verfasser, dem Minister des Innern, Freiherrn von Pillersdorf[1]) auch Pillersdorf'sche Verfassung genannt)[2]). Im Anschlusse an die belgische Verfassung von 1830 nahm sie eine zweikammerige Volksvertretung in Aussicht: einen aus Senat und Abgeordnetenhaus bestehenden Reichsrat. Die Landtage blieben auf die Fürsorge für Provinzialinteressen beschränkt[3]). Diese Verfassung ist nicht in Kraft getreten. Die radikale Strömung wendete sich gegen den als Oberhaus gedachten Senat und verlangte die Einberufung einer konstituierenden Versammlung. Eine solche wurde durch die kaiserliche Proklamation vom 6. Mai 1848 zugesagt. Auf Grund allgemeiner Wahlen trat am 22. Juni 1848 der nur aus einer Kammer bestehende „Konstituierende Reichstag" in Wien zusammen[4]). Im Herbst 1848 wurde er wegen fortdauernder Unruhen nach Kremsier, einem mährischen Landstädtchen, verlegt (daher die Benennung Kremsierer Reichstag).

Der von dem Verfassungsausschusse dieses Reichstages ausgearbeitete Verfassungsentwurf[5]) ist der erste Versuch eines Ausgleiches zwischen dem zentralistischen und dem föderalistischen Prinzipe. Er scheidet die „Reichszentralgewalt" von den „Landesregierungsgewalten" der einzelnen Länder. Es sind das die gleichen Länder, die gegenwärtig im österreichischen Reichsrate vertreten sind, also nicht auch die Länder der ungarischen Krone. Die größeren Länder sollen mit möglichster Rücksicht auf die Nationalität der Bewohner in Kreise eingeteilt werden. Als Organe der Gesetzgebung stehen dem Kaiser der Reichstag und die Landtage zur Seite; auch Kreistage waren vorgesehen. Der Reichstag zerfällt in die durch Zensuswahlen zu bildende Volkskammer und in eine Länderkammer, welcher Abgeordnete der Länder und Kreise angehören, die von den Land- und Kreistagen gewählt werden. Die Gesetzgebungskompetenz ist zwischen dem Reich und den Ländern unter starker Betonung autonomistischer Gesichtspunkte aufgeteilt. Die Leitung

[1]) Der handschriftliche Nachlaß des Freiherrn von Pillersdorf ist Wien 1863 veröffentlicht worden. — [2]) Für Böhmen hatte die national-föderalistische Bewegung das Kabinettschreiben vom 8. April 1848 erlangt, worin unter anderem die Gleichberechtigung beider Nationalitäten, die Umwandlung der Ständeversammlung in eine repräsentative Körperschaft und die Errichtung verantwortlicher Zentralstellen in Aussicht gestellt wurde. Abgesehen von den Formgebrechen, welche dieses Kabinettschreiben unwirksam erscheinen lassen, ist es durch den Gang der Ereignisse bald überholt worden. — [3]) Der Wortlaut dieser Verfassung, sowie der wichtigsten übrigen Materialien zur österreichischen Verfassungsgeschichte findet sich in der von E. Bernatzik herausgegebenen Studienausgabe der österreichischen Verfassungsgesetze. 2. Auflage, Wien 1911. Vergl. S. 103 ff. — [4]) Die Verhandlungen des österreichischen Parlaments und der Landtage seit dem Beginne des Verfassungslebens, sowie die damit zusammenhängenden politischen Ereignisse finden sich zusammengestellt in Gustav Kolmer's Werk „Parlament und Verfassung", 6 Bände, Wien 1902—1910. Aufzählung der Ministerien bei Josef Dullinger. Die Ministerien des Kaisertums Österreich usw. von 1848 bis zur Gegenwart. Wien 1901. — [5]) Bernatzik, Österreichische Verfassungsgesetze, 2. Aufl. S. 115 ff; vergl. dazu Anton Springer, Protokolle des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848/49. Leipzig 1885.

der Reichsregierung obliegt dem verantwortlichen Reichsministerium. An der Spitze der Verwaltung eines jeden Reichslandes stehen Landeschefs (Statthalter, beziehungsweise Landeshauptmänner), die in Sachen der Reichsgewalt dem Reichsministerium, für den Vollzug der Landesgesetze aber den Landtagen verantwortlich sind. Außerdem war zur Beratung des Ministeriums ein „Reichsrat" vorgesehen. Die Gerichtsbarkeit wird selbständig durch staatliche Gerichte ausgeübt; auch war gleichsam als Vorläufer des gegenwärtig bestehenden Reichsgerichtes, wenn auch mit überwiegend abweichender Kompetenz, ein oberstes Reichsgericht in Aussicht genommen.

2. Die Verfassung vom 4. März 1849.

Alles in allem genommen, war der Kremsierer Verfassungsentwurf ein getreuer Ausdruck der radikal liberalen Doktrinen jener Zeit. Von dem Prinzip der Volkssouveränetät ausgehend, versuchte er Österreich als eine Föderation der einzelnen Länder und innerhalb derselben ihrer Volksstämme aufzubauen. Zur Ausführung ist er nicht gelangt. Als „Erörterungen aus dem Gebiete der Theorie, welche nicht nur mit den tatsächlichen Verhältnissen der Monarchie in entschiedenem Widerspruch stehen, sondern überhaupt der Begründung eines geordneten Rechtszustandes im Staate entgegentreten" bezeichnet das kaiserliche Manifest vom 4. März 1849 die Kremsierer Verhandlungen. Um die Annahme des damit gekennzeichneten Verfassungsentwurfes zu verhindern, wurde der Reichstag aufgelöst und mit dem genannten Manifest kraft kaiserlicher Machtvollkommenheit eine Reichsverfassung erlassen. Als „oktroyiert" wird sie im Gegensatze zu der Theorie bezeichnet, welche die „konstituierende Gewalt" für das Volk und seine Vertretung in Anspruch nimmt. Dem Prinzip der Volkssouveränetät gegenüber brachte also die „Märzverfassung" das monarchische Prinzip wieder zur Geltung. Sie steht jedoch nicht in völligem Gegensatze zum Kremsierer Entwurfe, nimmt vielmehr wesentliche Gedanken desselben auf, allerdings nicht, ohne seinen demokratischen Radikalismus im Sinne eines gemäßigten Liberalismus zu mildern[1]). Andere Absichten des Kremsierer Entwurfes leben in der späteren praktischen Politik fort; auch auf die Redaktion der Dezembergesetze von 1867 sind sie in wichtigen Punkten von Einfluß gewesen.

Die Märzverfassung bezweckt „die Wiedergeburt eines einheitlichen Österreichs". Zu diesem Zwecke faßt sie sämtliche „Kronländer" mit Einschluß der Länder der ungarischen Krone und des Lombardisch-Venetianischen Königreiches als Kaisertum Österreich zusammen. Sie bilden die „freie, selbständige, unteilbare und unauflösbare konstitutionelle österreichische Erbmonarchie"[2]). Das ganze Reich

---

[1]) Der Verfasser der Märzverfassung war der Minister des Innern Franz Graf Stadion. Ihr Wortlaut findet sich in der Bernatzik'schen Ausgabe der Verfassungsgesetze S. 147 ff. abgedruckt. — [2]) Die Einbeziehung Ungarns war durch die militärische Niederwerfung der ungarischen Revolution ermöglicht worden. Gleichwohl ist die „ungarische Verfassung von 1848" von der größten Wichtigkeit sowohl für die Ausbildung der ungarischen Verfassung als auch für die Stellung Ungarns in der Gesamtmonarchie. Der ungarische Reichstag, der am 12. November 1847 in Preßburg zusammengetreten war, beschloß nämlich eine Reihe von Gesetzen, durch welche die alte ständische Verfassung Ungarns unter Einbeziehung Siebenbürgens, Kroatiens, Slawoniens und der Militärgrenze in eine moderne Repräsentativverfassung umgewandelt wurde. Diese Gesetze erhielten am 11. April 1848 die königliche Sanktion. In dem Bestreben, die Unabhängigkeit und

bildet ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet; für alle seine Völker gibt es nur ein allgemeines österreichisches Reichsbürgerrecht. Alle Angelegenheiten, welche nicht durch die Verfassung oder durch Reichsgesetze als Landesangelegenheiten erklärt werden, sind Reichsangelegenheiten. Als Landesangelegenheiten werden jene erklärt, die späterhin auch in die Februarverfassung von 1861 als solche übergegangen sind. Das Schwergewicht der Gesetzgebung liegt darnach im Reiche. Die gesetzgebende Gewalt wird vom Kaiser im Vereine mit dem Reichstage, in Ansehung der Landesangelegenheiten im Vereine mit den Landtagen ausgeübt. Das Oberhaus des Reichstages wird als Länderkammer aus Abgeordneten gewählt, die für jedes Kronland von dessen Landtage gewählt werden; das Unterhaus war als eine auf direkten Zensuswahlen beruhende Volkskammer gedacht. Die ständischen Verfassungen treten außer Wirksamkeit; für die einzelnen Kronländer werden Landesverfassungen in Aussicht genommen; die Verfassung Ungarns bleibt insoweit aufrecht, als sie mit der Reichsverfassung vereinbar ist. Als beratendes und begutachtendes Organ wird an die Seite der Krone und der vollziehenden Reichsgewalt ein durch kaiserliche Ernennung zu bildender Reichsrat eingesetzt, dem die Funktionen eines Staatsrates zugedacht sind. Die vollziehende Gewalt wird für das ganze Reich als einheitlich erklärt; sie steht ausschließlich dem Kaiser zu und wird durch verantwortliche Minister ausgeübt. Durch die Regelung der richterlichen Gewalt wird die Unabhängigkeit der Rechtsprechung sichergestellt. Gleichzeitig wurden die den Staatsbürgern schon im Kremsierer Entwurfe zugedachten Grundrechte als die durch die konstitutionelle Staatsform gewährleisteten politischen Rechte anerkannt, jedoch nicht für die Länder der ungarischen Krone. Die in Aussicht gestellten Landesverfassungen sind in den Jahren 1849 und 1850 erlassen worden. Von Wichtigkeit ist auch das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, wodurch die freiheitliche Stellung der Gemeinden im Sinne weitgehender Autonomie geregelt wird. Durch die Märzverfassung ist demnach die Gesamtheit der von dem Monarchen beherrschten Länder zu einem konstitutionellen Einheitsstaate zusammengefaßt worden.

Selbständigkeit Ungarns allseitig sicherzustellen und auszubilden, haben sie die notwendigen Beziehungen zur Gesamtmonarchie außer acht gelassen. Es scheint, daß die Gemeinsamkeit, die sie im Sinne haben, sich bloß auf die Dynastie bezog. Es fehlten die unumgänglichen Bestimmungen über die allen Ländern der Monarchie gemeinsamen auswärtigen Angelegenheiten, über die Deckung der Auslagen für Heer und Diplomatie und die Verzinsung der Staatsschuld. Der kaiserliche Oberbefehl über das „ungarische Heer" wäre durch ministerielle Gegenzeichnung, ja die Stellung des Monarchen überhaupt durch die weitgehenden Befugnisse eines unverantwortlichen Palatins in unzulässiger Weise eingeschränkt worden. Die Kapitulation der ungarischen Revolutionsarmee bei Vilagos bedeutet zugleich die Aufhebung der Verfassung von 1847/48. Sie galt als „verwirkt" und blieb nur soweit aufrecht, als ihre Bestimmungen mit der oktroyierten Reichsverfassung vom 4. März 1849 im Einklange stehen. Die Nebenländer Ungarns wurden abgetrennt und Ungarn gleichgestellt. Auch das Vorrecht der ungarischen Sprache und Nationalität wurde abgeschafft. So wurde Ungarn in die Gesamtstaatsverfassung einbezogen und nach deren Aufhebung als Provinz des Einheitsstaates absolutistisch regiert. Zufolge des Oktoberdiploms wurden jedoch „die verfassungsmäßigen Institutionen" des Königreiches Ungarn wieder ins Leben gerufen. Die ungarische Gerichts- und Komitatsverfassung, dann die ungarische und die siebenbürgische Hofkanzlei wurden wieder hergestellt; auch wurde die Angliederung der Nebenländer an Ungarn eingeleitet. Doch hängt auch die weitere Verfassungsgeschichte Ungarns bis zum Ausgleiche von 1867 mit den Geschicken der österreichischen Verfassung eng zusammen.

3. Das Silvesterpatent und die Aera des Absolutismus.

Auch die Märzverfassung blieb unausgeführt. Nur der darin vorgesehene „Reichsrat" trat ins Leben; er erhielt sein Statut durch das kaiserliche Patent vom 13. April 1851[1]). Die entscheidende Wendung zum Absolutismus trat im August 1851 ein. Das Ministerium wurde — entgegen den konstitutionellen Grundsätzen — allein und ausschließlich dem Monarchen und dem Throne verantwortlich erklärt und der Verantwortlichkeit gegenüber jeder anderen politischen Autorität enthoben. Der Reichsrat war fortab nur der Rat des Monarchen und der Krone und der Ministerpräsident, Fürst Schwarzenberg, wurde aufgefordert, mit dem Reichsrate „die Frage über den Bestand und die Möglichkeit der Vollziehung der Verfassung vom 4. März 1849 in reife und eindringliche Erwägung zu ziehen". Das Ergebnis war das sogenannte Silvesterpatent vom 31. Dezember 1851, wodurch die Märzverfassung aufgehoben wurde, da sie „weder in ihren Grundlagen den Verhältnissen des österreichischen Kaiserstaates angemessen, noch in dem Zusammenhange ihrer Bestimmungen ausführbar" sich darstelle. Durch zwei weitere Patente gleichen Datums wurden die gleichzeitig mit der Märzverfassung gewährten politischen Rechte außer Kraft gesetzt und „Grundsätze für die organischen Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates" aufgestellt. Auf diesen Grundsätzen beruht die Verwaltungs- und Gerichtsorganisation der absolutistischen Periode, die mit dem Silvesterpatent beginnt und erst im Jahre 1861 durch das Februarpatent beendet wurde. Nach dem führenden Manne jener Zeit, dem Minister des Innern Alexander Bach, wird jene Zeit der Reaktion wohl auch als die „Bach'sche Aera" bezeichnet.

4. Das Oktoberdiplom.

Gegen das Ende der Fünfzigerjahre erwies sich die absolutistische Regierungsweise als unhaltbar. Der Staatskredit war nach den Niederlagen in Italien erschüttert; nur durch konstitutionelle Einrichtungen konnte das Vertrauen wiedergewonnen werden. Den Ausgangspunkt hiefür bildete der ständige Reichsrat, das einzige, was von der Märzverfassung übrig geblieben war. Durch außerordentliche Mitglieder verstärkt, erhielt er 1860 den Charakter einer Notabelnversammlung. Die Einführung und Erhöhung von Steuern, sowie die Aufnahme von Anlehen sollte an ihre Zustimmung gebunden sein. Bei den Beratungen des „verstärkten Reichsrates" über die Frage, in welcher Weise der Reichsverband durch die neu zu schaffende Verfassung gestaltet werden solle, entschied sich die Mehrheit für die föderalistische Richtung, welche die historisch-politische Individualität der einzelnen Königreiche und Länder der Monarchie gewahrt wissen wollte. Diesen Standpunkt nahm dann auch das am 20. Oktober 1860 „zur Regelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie" erlassene kaiserliche Diplom (Oktoberdiplom) ein[2]). In diesem Diplom wird die Rückkehr zur konstitutionellen Staatsform in feierlicher Weise verkündet. Das Recht, Gesetze zu geben, abzuändern und aufzuheben,

---

[1]) Zum Präsidenten des Reichsrates wurde K. Freiherr von Kübeck ernannt, der im Vormärz insbesondere als Präsident der allgemeinen Hofkammer eine hervorragende Tätigkeit entfaltet hatte. Vergl. Anm. 2 auf S. 50. — [2]) Auf seinen Inhalt hat der damalige Minister des Innern Agenor Graf Goluchowski entscheidenden Einfluß genommen.

soll in Zukunft nur unter Mitwirkung der gesetzlich versammelten Landtage, beziehungsweise des Reichsrates ausgeübt werden; nur für die oben erwähnten und ähnliche Finanzangelegenheiten wird ausdrücklich die Zustimmung des Reichsrates erfordert. Zwischen dem Reichsrate und den Landtagen soll die Kompetenz im überwiegend föderativen Sinne aufgestellt werden. Dem Reichsrate sind jene Gegenstände der Gesetzgebung vorbehalten, die allen Königreichen und Ländern gemeinsam sind; diese Gegenstände finden sich im Oktoberdiplom namentlich aufgezählt. Alle anderen Angelegenheiten werden den Landtagen zugewiesen; in den Ländern der ungarischen Krone „im Sinne ihrer früheren Verfassungen", während in den anderen Ländern das alte ständische Verfassungsrecht in neuen Landesordnungen hätte aufleben sollen. Die Zahl der von den Landtagen in den Reichsrat zu entsendenden Mitglieder wurde auf 100 festgesetzt; im Verhältnisse der Ausdehnung, Bevölkerung und Besteuerung wären sie auf die einzelnen Länder aufgeteilt worden. Die gegenwärtige dualistische Gestaltung der Monarchie wird dadurch vorbereitet, daß für die nicht ungarischen Länder ein engerer Reichsrat zur Beratung solcher Angelegenheiten in Aussicht genommen wird, die nicht in die Kompetenz des Gesamtreichsrates fallen, aber seit einer langen Reihe von Jahren (durch die kaiserlichen Zentralstellen) gemeinsam behandelt und entschieden worden sind.

5. Das Februarpatent.

Das Programm, das das Oktoberdiplom für die staatsrechtliche Gestaltung der Monarchie aufstellte, ist nicht zur Durchführung gelangt. Es scheiterte zunächst an dem Widerstande der liberalen Partei in Ungarn. In Österreich gewann die zentralistische Richtung die Oberhand. Sie führte zu dem kaiserlichen Patente vom 26. Februar 1861 (Februarpatent), das sich selbst als eine Ausführung des Oktoberdiploms einführt[1]). Es schafft durch das gleichzeitig kundgemachte Grundgesetz über die Reichsvertretung den aus Herrenhaus und Abgeordnetenhaus bestehenden Reichsrat, erläßt für die nicht ungarischen Länder „um die Rechte und Freiheiten der getreuen Stände dieser Königreiche und Länder nach den Verhältnissen und Bedürfnissen der Gegenwart zu entwickeln, umzubilden und mit den Interessen der Gesamtmonarchie in Einklang zu bringen", Landesordnungen und Landtagswahlordnungen und verleiht jeder einzelnen für das betreffende Land die Kraft eines Staatsgrundgesetzes. Diese Gesetze werden zusammen mit der Pragmatischen Sanktion und dem Oktoberdiplom als die Verfassung des Reiches verkündet und angelobt. Ihr Inhalt wird späterhin bei der Darstellung des gegenwärtig geltenden Verfassungsrechtes besprochen werden[2]). Hier sind nur jene Punkte hervorzuheben, welche für die Fortbildung der Verfassung von Belang sind.

Der Reichsrat war als die Vertretung der Gesamtmonarchie gedacht. Von den 343 von den Landtagen in das Abgeordnetenhaus des Reichsrates zu entsendenden Abgeordneten entfielen 85 auf Ungarn, 9 auf Kroatien und Slawonien, 26 auf Siebenbürgen. Gegenstände der Gesetzgebung, welche den nicht ungarischen Ländern gemeinsam sind, gehörten zum Wirkungskreise des engeren Reichsrates,

[1]) Sein Entwurf rührt von dem Staatsminister Anton Ritter von Schmerling her, der am 15. Dezember 1860 an Goluchowskis Stelle getreten war. — [2]) Vergl. das XII. Kapitel.

an welchem die Mitglieder aus den Ländern der ungarischen Krone nicht teilnahmen. Die von dem weiteren Reichsrate zu behandelnden, allen Königreichen und Ländern gemeinsamen Angelegenheiten finden sich, ähnlich wie im Oktoberdiplom, namentlich aufgezählt; hingegen gehören zum engeren Reichsrate alle Gegenstände der Gesetzgebung, welche nicht ausdrücklich durch die Landesordnungen den einzelnen im engeren Reichsrate vertretenen Landtagen vorbehalten sind. Da der Kreis der Landesangelegenheiten in den Landesordnungen verhältnismäßig enge gezogen ist, war durch jene Bestimmung der Schwerpunkt der Gesetzgebung sowohl der Zahl als auch dem Gewichte der Gegenstände nach in den Reichsrat verlegt. Die gleichzeitig kundgemachten Landesordnungen sind trotz der großen Verschiedenheit der Länder nach einer Schablone gearbeitet. Während die Landesstatute des Oktoberdiploms die durch die geschichtliche Entwickelung längst überwundenen und durch die Märzverfassung von 1849 ausdrücklich aufgehobenen ständischen Einrichtungen neu zu beleben versuchten, beruht die Zusammensetzung der Landtage und der Landesausschüsse nach dem Februarpatente auf dem Prinzip der Interessenvertretung[1]). Daß sich die Verteilung der Virilstimmen und die Abgrenzung der Landtagskurien unverkennbar an die alte ständische Gliederung anschließt, ist juristisch belanglos[2]).

6. Der Ausgleich mit Ungarn.[3])

Die Durchführung des Februarpatentes scheiterte an dem Widerstande Ungarns und der föderalistischen Parteien Österreichs. Der ungarische Reichstag beharrte auf der — als verwirkt erklärten und durch die oktroyierte Verfassung von 1849 formell aufgehobenen — Achtundvierziger-Verfassung[4]). Er behauptete darnach die staatsrechtliche Selbständigkeit Ungarns und verweigerte die Anerkennung und Beschickung des Gesamtreichsrates. Die föderalistischen Parteien blieben ihm fern, weil sie sich gegen die ihm zugedachte Kompetenz auflehnten. Um den Weg zu Verhandlungen mit dem ungarischen und dem kroatischen Landtage frei zu machen, wurde das Grundgesetz über die Reichsvertretung durch das Patent vom 20. September 1865 sistiert[5]).

Nachdem der Fortbestand der ungarischen Verfassung prinzipiell anerkannt und ein ungarisches Ministerium ernannt worden war, wurden die von einem Ausschuß des ungarischen Reichstages ausgearbeiteten neuen ungarischen Verfassungsgesetze, darunter auch der Gesetzartikel XII über die gemeinsamen Angelegenheiten[6]) und die Art ihrer Behandlung[7]) vom Kaiser sanktioniert, ohne daß sie

[1]) Näheres hierüber im XVII. Kapitel, S. 85. — [2]) Da der verstärkte Reichsrat infolge des Februarpatentes durch ein Parlament abgelöst wurde, wurde neuerdings ein Staatsrat als beratendes Organ eingesetzt; 1868 wurde er als mit den konstitutionellen Prinzipien unvereinbar wieder aufgehoben. — [3]) Vergl. Louis Eisenmann, Le compromis austro-hongrois de 1867, Paris 1904, und Ivan Žolger, Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn, Leipzig 1911. — [4]) Der „Verwirkungstheorie", womit man die Aufhebung der Gesetzartikel von 1848 zu rechtfertigen versuchte, wurde ungarischerseits die „Theorie der Rechtskontinuität" entgegengesetzt, die den Fortbestand jener Artikel und damit auch der ungarischen Verfassung behauptete. — [5]) Nach der Entlassung des Ministeriums Schmerling war Graf Richard Belcredi an die Spitze eines neuen, den föderalistischen Plänen geneigteren Ministeriums getreten. — [6]) Vergl. das XI. Kapitel, S. 62. — [7]) Der führende Mann, dessen Einfluß die Verständigung Ungarns mit der Krone und die dualistische Gestaltung der Monarchie hauptsächlich herbeigeführt hat, ist der ungarische Patriot Franz Deak, „der Weise der Nation". Vergl. G. Steinbach,

vorher dem österreichischen Reichsrate vorgelegt worden wären. Von der Einberufung einer außerordentlichen Reichsversammlung, die nebst der Regelung des Verhältnisses zu Ungarn auch einer Umbildung der österreichischen Verfassung in föderalistischer Richtung hätte dienen sollen, wurde Umgang genommen[1]). An ihrer Stelle trat im Mai 1867 der ordentliche Reichsrat zusammen. Ihm gingen die Gesetzentwürfe zu, welche die Neugestaltung des Verhältnisses zu Ungarn erforderlich machte.

7. Die Dezemberverfassung.

Hand in Hand damit ging die Fortbildung des österreichischen Verfassungsrechtes. Das Notverordnungsrecht und die Ministerverantwortlichkeit wurden neu geregelt. Der vom Abgeordnetenhause eingesetzte Verfassungsausschuß beschränkte sich nicht auf die Beratung der Regierungsvorlagen, sondern arbeitete vier weitere Gesetzentwürfe zum Ausbau der Verfassung aus. So sind damals die fünf Staatsgrundgesetze (über die Abänderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, über die richterliche Gewalt und über die Regierungs- und Vollzugsgewalt) zustande gekommen. Sie erhielten gleichzeitig mit dem Gesetz über die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung am 21. Dezember 1867 die kaiserliche Sanktion und bilden zusammen mit diesem Gesetze die sogenannte Dezemberverfassung[2]).

Die Dezemberverfassung bildet die Grundlage der gegenwärtigen staatsrechtlichen Gestaltung Österreichs, sowie seines Verhältnisses zu Ungarn. Aber sie hat weder den österreichischen Verfassungsstreit beendet, noch das Verhältnis zwischen den beiden Gliedstaaten der Monarchie in allen Punkten endgültig geregelt. Die Zuständigkeit der Landtage hat sie dadurch erweitert, daß sie den Wirkungskreis des Reichsrates durch eine erschöpfende (taxative) Aufzählung der ihm zugehörigen Gegenstände einschränkt. Daß die wirtschaftlichen Beziehungen zu Ungarn und das Wehrsystem durch den Ausgleich von 1867 nicht dauernd festgelegt worden sind, sondern nur nach gleichen, von Zeit zu Zeit zu vereinbarenden Grundsätzen behandelt werden sollen, leistet den hauptsächlich von ungarischer Seite ausgehenden Bestrebungen Vorschub, den durch die geschichtliche Entwickelung gegebenen und durch die politischen Aufgaben der Gegenwart und Zukunft erforderten Verband der Gesamtmonarchie durch eine noch weitergehende „Unabhängigkeit" der Gliedstaaten zu lockern[3]).

Franz Deak, Wien 1888. Eine wichtige Rolle spielte dabei auch der Graf Julius Andrassy, der 1867 ungarischer Ministerpräsident und 1871 Minister des Äußern wurde; vergl. E. v. Wertheimer, Graf Julius Andrassy, sein Leben und seine Zeit, I. Band, Stuttgart 1910. — [1]) Der Umschwung ist hauptsächlich durch den damaligen Minister des Äußern, Friedrich Ferdinand Grafen von Beust herbeigeführt worden, der nach dem Sturze Belcredis (am 7. Februar 1867) Ministerpräsident wurde und späterhin die Würde eines Reichskanzlers erhielt. Beust veröffentlichte seine Lebenserinnerungen unter dem Titel „Aus drei Vierteljahrhunderten", 2 Bände. Stuttgart 1887. — [2]) Eine gute Zusammenstellung der Gesetzgebungsmaterialien zur Dezemberverfassung ist unter dem Titel „Die neue Gesetzgebung Österreichs", erläutert aus den Reichsratsverhandlungen, Wien 1868 erschienen. Vergl. F. Schütz, „Das Werden und Wirken des Bürgerministeriums". Leipzig 1909 und Leop. v. Hasner, „Denkwürdigkeiten", Stuttgart 1892. — [3]) Das Verhältnis Österreichs zu Ungarn und die staatsrechtliche Eigenart der

8. Die Fortbildung des österreichischen Verfassungsrechtes.

Die Fortbildung des österreichischen Verfassungsrechtes wird fortab hauptsächlich von drei Gesichtspunkten beherrscht, die vielfach ineinander übergreifen: von dem Widerstreit zwischen den zentralistischen und den föderalistischen Prinzipien, von der fortschreitenden Demokratisierung des Wahlrechtes und von dem Streben nach nationaler Auseinandersetzung.

Die föderalistischen Parteien widerstrebten der Dezemberverfassung, obwohl dieselbe die Kompetenz der Landtage dem Reichsrate gegenüber erweitert hatte. Der böhmische Landtag beschloß im Jahre 1871 die sogenannten Fundamentartikel. Sie strebten die staatliche Sonderstellung Böhmens an, waren aber mit der Einheit des österreichischen Staates unvereinbar und gefährdeten das eben hergestellte Verhältnis zu Ungarn[1]). Daran wie an dem Widerstande Ungarns scheiterten sie.

Um den Reichsrat von den Landtagen unabhängig zu stellen, wurden durch das Gesetz vom 20. April 1873 anstatt der Beschickung des Reichsrates durch die Landtage direkte Reichsratswahlen eingeführt[2]). Durch die Wahlreformen von 1882 und 1896[3]) ist der Kreis der Wahlberechtigten erweitert und neuen Gesellschaftsschichten der Eintritt in das politische Leben und in das Parlament erschlossen worden. Die Wahlreform von 1907 brachte endlich für den Reichsrat das allgemeine und grundsätzlich gleiche Wahlrecht[4]). Zögernd und ohne das Prinzip der Interessenvertretung aufzugeben, folgt die Demokratisierung des Landtagswahlrechtes nach.

In den gemischtsprachigen Ländern ist die Landtagswahlreform verknüpft mit der Auseinandersetzung der nationalen Parteien. In Mähren und in der Bukowina hat sie zu nationaler Sonderung der Wähler (auch bei den Reichsratswahlen) und zu nationalen Landtagskurien geführt; in Böhmen hängt sie ab von einer Verständigung zwischen Deutschen und Tschechen über die Grundfragen der Landesselbstverwaltung[5]).

So sehen wir denn, daß die Verfassung des Staates wie der Länder, dann aber auch das Verhältnis Österreichs zu Ungarn in steter Fortbildung begriffen ist.

Gesamtmonarchie werden im XI. Kapitel besprochen werden. — [1]) Die föderalistischen Pläne sind insbesondere von dem damaligen Ministerium Hohenwart-Schaeffle begünstigt worden. Vergl. A. Schaeffle, „Aus meinem Leben", 2 Bände. Berlin 1905. — [2]) Alsbald nach dem Sturze des Ministeriums Hohenwart war Fürst Adolf Auersperg Ministerpräsident geworden; die Wahlreform von 1873 führte der Minister des Innern seines Kabinetts, Freiherr von Lasser, durch. — [3]) Die Wahlreform von 1896 ist angeregt worden durch die am 10. Oktober 1893 von dem Ministerpräsidenten Grafen Eduard Taaffe eingebrachte Vorlage, als deren Urheber der Finanzminister des Kabinetts Taaffe Dr. Emil Steinbach gilt. Erst unter dem Ministerpräsidenten Grafen Badeni kamen die Verhandlungen zum Abschluß. — [4]) Die Vorlage hiezu wurde von dem Ministerpräsidenten Freiherrn von Gautsch am 23. Februar 1906 im Abgeordnetenhause eingebracht. Abgeschlossen wurden die parlamentarischen Verhandlungen von dem Ministerium des Freiherrn von Beck. — [5]) Auch Ungarn steht vor der wichtigen Aufgabe, seine Reichstagswahlordnung in der Richtung des allgemeinen Wahlrechtes fortzubilden. Auch dort hängt die Wahlreform mit der Stellung der nationalen Parteien aufs engste zusammen, da die Magyaren darauf bedacht sind, daß ihre führende Stellung durch die Erweiterung des Wahlrechtes nicht gemindert werde.

Denn das wirtschaftliche, soziale und nationale Leben der Staatsvölker zeitigt immer neue Anforderungen an die Staaten, die schließlich den Weg der Gesetzgebung finden und auf die Organisation, vielleicht auch auf das gegenseitige Verhältnis der Staaten zurückwirken. Leben ist Bewegung und in keinem konstitutionellen Staate ist Politik denkbar ohne den Widerstreit der Parteien. Im politischen Kampfe muß die Richtigkeit der Programme, die Wucht ihrer Vertretung, der Anhang, den sie im Volke besitzen, erwiesen werden, bis endlich aus dem Widerspiel der Meinungen und Kräfte die Mittellinie des Gemeinwohles gefunden ist[1]). Aber der Kampf muß sich, wenn Unheil vermieden werden soll, in den durch die Verfassung vorgezeichneten Bahnen des Rechtes bewegen und keine Partei darf über ihren Anforderungen den Staat übersehen, auf dem ja die Wohlfahrt aller beruht.

---

[1]) Vergl. die Ausführungen des XVII. Kapitels S. 88 ff.

Dritter Teil.

Die staatsrechtliche Eigenart der Österreichisch-ungarischen Monarchie und ihrer Bestandteile.

Vorbemerkung.

Die Verfassung sowohl der Österreichisch-ungarischen Monarchie als auch ihrer staatsrechtlichen Bestandteile beruht auf einem Ausgleich zwischen gegensätzlichen politischen Bestrebungen: zwischen dem Einheitsgedanken, der auf die Großmachtstellung der Monarchie abzielt, und den sich dagegen stemmenden geschichtlichen Überlieferungen und nationalen Sonderbestrebungen der einzelnen, ehemals selbständigen Bestandteile des Reiches und seiner beiden Gliedstaaten. Bei der Neugestaltung der Monarchie war daher eine dreifache Aufgabe zu lösen: die Bedingungen ihrer auswärtigen Machtstellung zu wahren, der staatsrechtlichen Sonderstellung ihrer Bestandteile Rechnung zu tragen und das staatliche Leben des Ganzen wie der einzelnen Teile in konstitutionellen Formen neu zu regeln[1]).

Nach diesen Gesichtspunkten haben wir nunmehr zunächst die staatsrechtliche Eigenart der Österreichisch-ungarischen Monarchie, dann ihrer beiden Gliedstaaten, Österreichs und Ungarns, endlich des gemeinsamen Verwaltungsgebietes, Bosniens und der Herzegowina, zu erörtern und zu untersuchen, welchen von den typischen Formen sie entsprechen, nach denen die Staatslehre die Staaten einzuteilen pflegt[2]). Hiebei werden die Einrichtungen der Gesamtmonarchie und des gemeinsamen Verwaltungsgebietes vollständig dargestellt werden, soweit der Zweck dieses Buches es erfordert. Das Staatsrecht Österreichs wird in den späteren Abschnitten ausgeführt werden; die wichtigsten Verfassungseinrichtungen Ungarns finden sich gelegentlich angemerkt.

XI. Die Gesamtmonarchie.

1. Ziele und Inhalt der Gemeinschaft.

Die Erörterung der staatsrechtlichen Eigenart der Österreichisch-ungarischen Monarchie knüpft an die Bemerkungen des X. Kapitels über die geschichtliche Stellung Ungarns innerhalb des Gesamtstaates an[3]). Der im Jahre 1867 geschlossene „Ausgleich" zwischen der österreichischen und der ungarischen Reichshälfte vereinigte die Anforderungen der auswärtigen Machtstellung, sowie der Wirtschaftseinheit der Monarchie mit der in konstitutionellen Formen gefaßten staatlichen Selbständigkeit ihrer beiden Gliedstaaten[4]).

---

[1]) Vergl. F. Freiherr von Wieser, Über Vergangenheit und Zukunft der österreichischen Verfassung. Wien 1905. — [2]) Vergl. das V. Kapitel. — [3]) Vergl. insbesondere Anm. 2 auf S. 52 und Anm. 4, S. 56. — [4]) Vergl. H. Steinacker, Zur Frage nach der rechtlichen Natur der Österreichisch-ungarischen Gesamtmonarchie. (Erweiterter Sonderabdruck aus „Österr. Rundschau" XXIII. Band, Heft 4 und 5) und die ausführliche Darstellung bei Fr. Tezner, „Der Kaiser". Wien 1909.

Die für den Inhalt des Ausgleiches maßgebenden Gesichtspunkte waren schon durch die Leistungen des Absolutismus für die Einheit und Macht des Reiches vorgezeichnet. Er hatte die Unteilbarkeit seines Länderbestandes und die Gemeinsamkeit der Dynastie durch die Pragmatische Sanktion, die einheitliche Wahrung der auswärtigen Interessen durch die gemeinsame diplomatische und kommerzielle Vertretung, die Großmachtstellung des Reiches durch das kaiserliche Heer gesichert und durch manche Verwaltungseinrichtungen die beherrschten Länder auch wirtschaftlich zusammengeschlossen. Bei der Ordnung der Beziehungen zu Ungarn im Jahre 1867 mußte an dieser für die internationale Machtstellung notwendigen Einheitlichkeit festgehalten werden; nicht nur an der Gemeinsamkeit des Kriegswesens und der auswärtigen Angelegenheiten, sondern auch an der Gleichmäßigkeit der wirtschaftlichen Grundlagen.

Denn es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der äußeren und der inneren Politik, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht. Die auswärtige Politik wird immer mehr zur Wirtschaftspolitik. Früher war sie vorwiegend auf Landerwerb gerichtet; nunmehr erkennt sie es als ihre wichtigste Aufgabe, die auswärtigen Bedingungen der einheimischen Wirtschaftsentfaltung zu erstellen und zu sichern. Sie setzt daher auch im Innern die Ausbildung und Pflege gleichgerichteter wirtschaftlicher Interessen voraus. Die wirtschaftliche Interessengemeinschaft Österreichs und Ungarns beruht darauf, daß beide Staaten in mannigfacher Hinsicht wirtschaftlich aufeinander angewiesen sind. Sie ergänzen sich gegenseitig: Österreich verzehrt den größten Teil der landwirtschaftlichen Überschüsse Ungarns und Ungarn bildet das wichtigste Absatzgebiet für die österreichische Industrie[1]); der größere Kapitalsreichtum Österreichs kommt dem ungarischen Anlagemarkte zustatten. Die dadurch gegebenen Wechselbeziehungen sind durch Zoll- und Währungsverträge, durch die gleiche Richtung der auswärtigen Handelspolitik, durch Steuer- und Verkehrsmaßnahmen zu einer engen Wirtschaftsgemeinschaft ausgestaltet worden. Dieselbe bildet eine unumgängliche Voraussetzung der politischen Einheit und der Gemeinsamkeit der äußeren Politik.

Aber die eifersüchtige Sorge Ungarns, seiner staatlichen Selbständigkeit ja nichts zu vergeben, hat es verhindert, die Bedingungen der inneren Wirtschaftsgemeinschaft in der gleichen Weise sicherzustellen wie die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten und der dazu erforderlichen Machtmittel. Diese wurden als „gemeinsame Angelegenheiten" erklärt; sie werden durch gemeinsame Organe einheitlich verwaltet. Jene werden von jedem der beiden Staaten für sich verwaltet; aber sie sollen beiderseits „nach gleichen, von Zeit zu Zeit zu vereinbarenden Grundsätzen behandelt werden". Im Gegensatze zu den gemeinsamen Angelegenheiten werden diese letzteren in der Folge als „gleichartig verwaltete Angelegenheiten" bezeichnet werden.

2. Die formellen Grundlagen der Gemeinschaft.

Die formellen Grundlagen der Gemeinschaft zwischen Österreich und Ungarn bilden, von der Pragmatischen Sanktion abgesehen[2]), die beiderseitigen Gesetze über die allen Ländern der Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art

[1]) Man betrachte die Zahlen der Tabelle 23 des Anhanges über den Warenverkehr zwischen Österreich und Ungarn. — [2]) Vergl. oben S. 46.

ihrer Behandlung: das österreichische Gesetz vom 21. Dezember 1867, R.-G.-Bl. Nr. 146 und der ungarische Gesetzartikel XII vom Jahre 1867. Durch diese Gesetze ist die in der absolutistischen Zeit begründete Gemeinschaft in dem inneren Staatsrechte der beiden Gliedstaaten gleichzeitig mit ihrer endgültigen Gestaltung als Verfassungsstaaten festgelegt worden[1]). Eine Reihe weiterer Gesetze bezweckt die periodische Erneuerung und die Durchführung des wirtschaftlichen Ausgleiches, sowie die Gleichartigkeit des Wehrsystems.

Die Gesetze über die gemeinsamen und die gleichartig verwalteten Angelegenheiten unterscheiden sich nicht durch ihre Form, aber durch die Art ihres Zustandekommens von den sonstigen Gesetzen der beiden Gliedstaaten. Sie sind paktierte Gesetze, indem sie auf gegenseitig verbindlichen Vereinbarungen beruhen, die von keinem der beiden Staaten ohne Rechtsbruch einseitig abgeändert werden können. Denn für jeden derselben war die gleichartige Regelung der Gemeinschaft durch die Gesetzgebung des andern Teiles Voraussetzung und Motiv der eigenen darauf abzielenden Gesetzgebung. Da die Gesetzgebung eines jeden Staates souverän ist, liegt die Gewähr für die Aufrechthaltung der gesetzlichen Gemeinsamkeit zuletzt in der Gemeinsamkeit des Monarchen, ohne dessen Sanktion kein Gesetz zustande kommen, aufgehoben oder abgeändert werden kann. Damit fällt dem Monarchen die Rolle des Hüters der Einheit und des Schiedsrichters bei abweichenden Absichten der beiderseitigen Gesetzgebungen und bei verschiedenen Auffassungen der beiderseitigen Regierungen über die Auslegung der Ausgleichsgesetze zu.

3. Die gemeinsamen Angelegenheiten.

Als beiden Gliedstaaten der Monarchie gemeinsam werden durch die beiden oben erwähnten Gesetze erklärt: *a*) die auswärtigen Angelegenheiten mit Einschluß der diplomatischen und kommerziellen Vertretung dem Auslande gegenüber, sowie die in Betreff der internationalen Verträge etwa notwendigen Verfügungen; *b*) das Kriegswesen mit Inbegriff der Kriegsmarine; *c*) das Finanzwesen rücksichtlich der gemeinschaftlich zu bestreitenden Auslagen, insbesondere die Feststellung des diesbezüglichen Budgets und die Prüfung der darauf bezüglichen Rechnungen, wozu noch der Abschluß, die Verwaltung und Rückzahlung allfälliger gemeinsamer Darlehen kommt.

Wichtige Einschränkungen bestehen jedoch in folgenden Punkten: Zu *a*) Soweit die Genehmigung internationaler Verträge verfassungsmäßig notwendig ist, bleibt sie den Vertretungskörpern der beiden Reichshälften vorbehalten. Zu *b*). Aus der Gemeinsamkeit sind ausgeschieden die Rekrutenbewilligung und die Gesetzgebung über die Art und Weise der Erfüllung der Wehrpflicht, sowie die damit zusammenhängenden Verhältnisse. Zu *c*). Die Entscheidung der Frage, ob ein gemeinsames Anlehen aufzunehmen ist, bleibt der Gesetzgebung der beiden Reichshälften vorbehalten.

Nur die gemeinsame Verwaltung dieser Angelegenheiten, nicht auch eine gemeinsame Gesetzgebung über dieselben ist vorgesehen. Diese Verwaltung wird durch ein gemeinsames verantwortliches Ministerium geführt, das von den besonderen Regierungsgeschäften der Gliedstaaten ausgeschlossen

[1]) Vergl. Dr. Ivan Žolger, „Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn", Leipzig 1911.

ist. Es besteht aus dem Minister des Äußern[1]), dem Reichskriegsminister und dem Reichsfinanzminister.

Die beiderseitigen Vertretungskörper nehmen auf die gemeinsamen Angelegenheiten durch die Bewilligung der hiefür erforderlichen Geldmittel und durch die Handhabung der Verwaltungskontrolle in ähnlicher Weise Einfluß wie auf die Verwaltung der Gliedstaaten. Aber sie tun das nicht unmittelbar, sondern durch Delegationen. Diese bestehen aus je 60 Mitgliedern und je 30 Ersatzmännern; zwei Drittel derselben werden von den zweiten Kammern, ein Drittel wird von den ersten Kammern aus ihrer Mitte alljährlich gewählt. Bei diesen Wahlen bilden im österreichischen Abgeordnetenhause die Abgeordneten der einzelnen Länder besondere Wahlkörper, ein Überbleibsel aus der Zeit indirekter Reichsratswahlen[2]); bei der Bildung der ungarischen Delegation ist Kroatien besonders zu berücksichtigen.

Die Delegationen sind Ausschüsse, aber nicht Bevollmächtigte der Parlamente, aus denen sie hervorgehen. Die Rechtstellung ihrer Mitglieder ist durch die Zugehörigkeit zu dem Parlamente bedingt, das sie entsendet hat, und sie ist die gleiche wie in demselben. Aber die Delegierten und ihre Ersatzmänner haben von ihren Wählern keine Instruktionen anzunehmen. Die Delegationen werden alljährlich vom Kaiser einberufen; er bestimmt den Versammlungsort, tatsächlich abwechselnd Wien und Budapest. Jede Delegation verhandelt und beschließt für sich, aber nur übereinstimmende Beschlüsse beider Delegationen können die kaiserliche Sanktion erhalten und so wirksam werden. Die Übereinstimmung wird in der Regel zunächst durch schriftlichen Verkehr (Nuntien) angestrebt. Bleibt ein dreimaliger Schriftenwechsel erfolglos, so wird die Entscheidung durch eine gemeinsame Abstimmung herbeigeführt.

Der Wirkungskreis der Delegationen umfaßt alle Gegenstände, welche die gemeinsamen Angelegenheiten betreffen; andere Gegenstände sind von ihrer Wirksamkeit ausgeschlossen. Aber diese Wirksamkeit kann höchstens der Form, nicht dem Inhalte nach als Gesetzgebung bezeichnet werden. Wie bereits bemerkt, handelt es sich dabei hauptsächlich um die Handhabung des Budgetrechtes und der Verwaltungskontrolle. Die Befugnisse der Delegationen in dieser Richtung sind die gleichen wie sonst die der beiderseitigen Parlamente[3]). Nur daß keine Ministeranklage erhoben werden kann, weil das in Aussicht genommene Gesetz über das dabei einzuhaltende Verfahren nicht zustande gekommen ist. Wofern auf dem Gebiete der gemeinsamen Angelegenheiten Akte materieller Gesetzgebung erforderlich sind, können dieselben nur auf Grund gegenseitiger Vereinbarungen durch übereinstimmende Beschlüsse der beiderseitigen Vertretungskörper zustande kommen: nicht als gemeinsame Reichsgesetze, sondern als paktierte Gesetze der beiden Gliedstaaten.

4. Die gleichartig verwalteten Angelegenheiten.

Nach gleichen, von Zeit zu Zeit zu vereinbarenden Grundsätzen werden in Österreich und in Ungarn behandelt:

[1]) Das Ministerium des Äußern funktioniert zugleich als Ministerium des kaiserlichen und königlichen Hauses in allen Angelegenheiten, welche die staatsrechtliche Stellung dieses Hauses und die statutarischen Rechte seiner Mitglieder betreffen. In dieser Eigenschaft ist es nur dem Monarchen verantwortlich. — [2]) Vergl. oben S. 58. — [3]) Vergl. unten S. 92.

a) die kommerziellen Angelegenheiten, speziell die Zollgesetzgebung;

b) die Gesetzgebung über die mit der industriellen Produktion in enger Verbindung stehenden indirekten Abgaben;

c) die Feststellung des Münzwesens und des Geldfußes;

d) Verfügungen bezüglich jener Eisenbahnlinien, welche das Interesse beider Reichshälften berühren;

e) die Feststellung des Wehrsystems.

Auch das Verhältnis, nach welchem die Kosten der gemeinsamen Angelegenheiten von den beiden Reichsteilen zu tragen sind, die sogenannte Quote, wird durch ein vom Kaiser zu sanktionierendes Übereinkommen der beiderseitigen Vertretungskörper (des österreichischen Reichsrates und des ungarischen Reichstages) festgesetzt, welches von Zeit zu Zeit erneuert wird.

Alle diese Vereinbarungen werden zunächst entweder durch Verhandlungen der beiderseitigen Ministerien oder durch Deputationen des österreichischen und des ungarischen Parlaments getroffen; über die „Quote" darf nur in der letzteren Weise verhandelt werden. Ist eine Verständigung erzielt, so müssen die hieraus hervorgehenden Gesetzentwürfe in beiden Parlamenten den Weg der Gesetzgebung zurücklegen. Dafür, daß das erforderliche beiderseitige Einverständnis erzielt werde, ist keine rechtliche Gewähr gegeben. Nur die Quote wird, wenn ein Übereinkommen nicht erzielt worden ist, vom Kaiser auf die Dauer eines Jahres bestimmt.

Auf Grund der vorstehend besprochenen Bestimmungen sind die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn bisher im ganzen fünfmal auf je 10 Jahre geregelt worden, zuletzt für die Zeit vom 1. Jänner 1908 bis zum 31. Dezember 1917. In dem sogenannten Quotengesetz wurde der Aufwand für die gemeinsamen Angelegenheiten zwischen Österreich und Ungarn im Verhältnisse von 63·6 zu 36·4 aufgeteilt. Das Reinerträgnis des Zollgefälles ist zur Deckung dieses Aufwandes zu verwenden und von dem durch die Quoten zu bedeckenden Erfordernis vorweg abzuziehen. Die überwiegende Mehrzahl der wirtschaftlichen Wechselbeziehungen wird in der Form eines Zoll- und Handelsvertrages[1]) geregelt, welcher die Zollgemeinschaft zwischen Österreich und Ungarn für die Geltungsdauer des Vertrages sichert und die daraus sich ergebenden Folgerungen für die äußere und innere Wirtschaftspolitik beider Staaten zieht. Hiezu kommen noch zahlreiche andere auf vertragsmäßiger Grundlage beruhende Gesetze, so insbesondere über die Beitragsleistung Ungarns zu den Lasten der allgemeinen Staatsschuld, der anläßlich der Einführung der Goldwährung im Jahre 1892 abgeschlossene Münz- und Währungsvertrag und die darauf beruhenden Gesetze und Verordnungen, endlich die Gesetze (beziehungsweise die kaiserliche Verordnung), womit das der österreichisch-ungarischen Bank im Jahre 1878 verliehene Privilegium auf je 10 Jahre verlängert worden ist. Von besonderer Wichtigkeit sind auch die Gesetze über die Erfüllung der Wehrpflicht und die Höhe des Rekrutenkontingentes. Da alle diese Gesetze Verwaltungsangelegenheiten betreffen, wird ihr Inhalt erst in dem der Verwaltung gewidmeten Teile dieses Buches zu besprechen sein.

[1]) Österreichisches Gesetz vom 30. Dezember 1907, ungarischer Gesetzartikel LIV vom Jahre 1907.

5. Staatsrechtliche Kennzeichnung.

Nunmehr sind wir in der Lage die Frage zu beantworten, welche Charakterzüge der von der Theorie unterschiedenen Formen der Staaten und Staatenverbindungen in der Österreichisch-ungarischen Monarchie zusammentreffen. Diese Charakterzüge entstammen verschiedenen geschichtlichen Entwicklungsstufen und jede derselben erstreckt ihre Nachwirkungen auf die politischen Bestrebungen und die theoretischen Auffassungen der Gegenwart.

Ursprünglich, nachdem Ferdinand I. die ungarische Krone erworben hatte, beruhte die Verbindung Ungarns mit dem übrigen Länderbesitz der deutschen Habsburger auf einer bloßen Personalunion. Auf die physische Person des Monarchen beschränkt, war sie nicht dauernd in die Rechtsordnung der beherrschten Staaten eingefügt. Erst die Pragmatische Sanktion hat diese Verbindung durch die rechtliche Gemeinschaft der Dynastie und der Thronfolgeordnung zu einem Elemente der Verfassung beider Staaten gemacht und sie damit zur Realunion erhoben. Ein wichtiger Schritt vorwärts auf dem Wege zum Einheitsgtaate, den die Habsburger durch die Ausbildung der absoluten Fürstenmacht und Ungarn gegenüber insbesondere durch die Handhabung der königlichen Reservatrechte und durch den erweiterten Wirkungskreis der Zentralbehörden anstrebten.

Diese Pläne sind durch die ungarische Verfassung von 1848 durchkreuzt worden. Wären die ungarischen Gesetzartikel von 1848 in Wirksamkeit getreten, so hätten sie die rechtliche Gemeinschaft zwischen Österreich und Ungarn bis auf die Dynastie gelöst, die politische Bedeutung des gemeinsamen Monarchen durch den Palatin geschmälert und die Ergebnisse hundertjähriger Politik und geschichtlicher Entwickelung vernichtet. Nach der militärischen Niederlage der ungarischen Revolution ist Ungarn auf Grund der Verwirkungstheorie in den österreichischen Einheitsstaat einbezogen worden; bis 1867 teilt es seine Verfassungsgeschichte. Der Ausgleich von 1867 erkennt zugleich mit der Rechtskontinuität der ungarischen Verfassung die Eigenstaatlichkeit Ungarns an. Fortab setzt sich die Monarchie aus zwei selbständigen Staatswesen zusammen. Sie werden kraft verfassungsmäßiger Notwendigkeit von dem gleichen Monarchen und der gleichen Dynastie beherrscht und haben die gemeinsame Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten und des Kriegswesens in ihrer Verfassung sichergestellt, die Gleichartigkeit der damit eng zusammenhängenden wirtschaftlichen Angelegenheiten und des Wehrsystems programmatisch vorgezeichnet. Im übrigen sind sie voneinander unabhängig. Verfassung, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, Gebietshoheit und Staatsbürgerschaft, Wappen, Embleme und Münzen, das alles hat jeder der beiden Staaten für sich.

Die Gesamtheit der unter dem Zepter des Kaisers stehenden Länder wird amtlich als „Österreichisch-ungarische Monarchie“ oder „Österreichisch-ungarisches Reich“ bezeichnet. Die Bezeichnung der landesfürstlichen Behörden und Anstalten ist beiderseits nach dem Titel des Monarchen[1]) verschieden: in Österreich als „kaiserlich, königlich“, in Ungarn als „königlich ungarisch“. Die Wehrmacht der Monarchie und die gemeinsamen Behörden und Anstalten werden als solche durch die Bezeichnung „kaiserlich und königlich“ gekennzeichnet. Im völkerrechtlichen Verkehre tritt die Österreichisch-ungarische Monarchie regelmäßig als eine Einheit auf.

[1]) Vergl. unten S. 77.

Das entspricht der geschichtlichen Entwickelung und ergibt sich von selbst aus der Einheitlichkeit der Repräsentation durch den Monarchen, sowie der dem allerhöchsten Oberbefehl unterstehenden Kriegsmacht.

Durch diese Ordnung der Dinge ist die Monarchie zur Realunion zurückgekehrt. Der Inhalt der Gemeinschaft ist, wie wir gesehen haben, allerdings knapp bemessen, dafür ist er nunmehr verfassungsmäßig gesichert. Für die aus der Pragmatischen Sanktion fließenden gemeinsamen Angelegenheiten sind in den Delegationen Organe geschaffen, die zwar aus den beiderseitigen Vertretungskörpern hervorgehen, aber doch Träger eines von ihnen unabhängigen Willens sind. Durch die Sanktion übereinstimmender Beschlüsse beider Delegationen seitens des Monarchen wird der gleichgerichtete Wille beider Gliedstaaten in einer Form gebildet, die äußerlich an den Bundesstaat erinnert. Zum Bundesstaate fehlt jedoch eine den Gliedstaaten übergeordnete Zentralgewalt, die sich durch ihr eigenes Gesetz zu regeln und ihren Wirkungsbereich selbst abzustecken vermöchte. Andererseits erhebt sich die Monarchie durch die rechtliche Gemeinsamkeit der Dynastie und durch die verfassungsmäßige Organisation für die Gemeinschaftszwecke über den bloßen Staatenbund, der, ohne in die innere Rechtsordnung der verbündeten Staaten einzugreifen, nur auf völkerrechtlichen Vereinbarungen beruht.

Daß wichtige Voraussetzungen der wirtschaftlichen und militärischen Gemeinschaft auf Vereinbarungen der Gliedstaaten angewiesen sind und in letzter Linie durch das Sanktionsrecht und die militärischen Reservatrechte der Krone behütet werden, macht die Schwäche des Ausgleichswerkes aus. Aber es war vielleicht das einzige politisch mögliche Mittel, um die politische und wirtschaftliche Großmachtstellung der Monarchie mit dem Unabhängigkeitsgefühl und der konstitutionellen Staatsform ihrer beiden Gliedstaaten in Übereinstimmung zu bringen und zu erhalten. Desto wichtiger ist es, daß die durch den Ausgleich gezogene Mittellinie nicht nur im gegenseitigen Verkehr sondern auch in der inneren Politik der beiden Gliedstaaten eingehalten werde. Denn die inneren Vorgänge wirken auf das Ansehen und die Leistungsfähigkeit des Reiches zurück, die in letzter Linie wieder den Gliedstaaten zustatten kommen. Ihre wirtschaftliche Blüte und auswärtige Geltung beruht zum guten Teile auf dem Bestande und der Fortentwickelung des Ausgleichswerkes, das 1867 mit großer politischer Weisheit begründet worden ist.

XII. Der österreichische Staat.

Führten die Kämpfe um die staatsrechtliche Gestaltung der Monarchie schließlich zu jener Form der Realunion, die im politischen Sprachgebrauche als Dualismus bezeichnet wird, so hat sowohl in der österreichischen als auch in der ungarischen Reichshälfte der Einheitsgedanke das Übergewicht über die föderalistischen Gegenbestrebungen erlangt. Gleichwohl weisen die Verfassungen beider Gliedstaaten föderative Züge auf, die der historisch-politischen Individualität der Länder Rechnung tragen, aus welchen sie bestehen.

Was zunächst Österreich anbelangt, so haben wir im IX. Kapitel gesehen, wie durch die Ausbildung der absoluten Fürstengewalt die Bedeutung der Landstände und damit auch die staatsrechtliche Stellung der Länder herabgedrückt und schließlich der Einheitsstaat aufgerichtet worden ist. Ihm traten, als Österreich ein Verfassungsstaat werden sollte, die geschichtlichen Überlieferungen der Stände-

zeit entgegen. Zentralismus oder Föderalismus — Einheitsstaat oder zusammengesetzter Staat? Das sind die politischen und staatsrechtlichen Gegensätze, mit welchen jede österreichische Verfassung sich auseinandersetzen muß. Was steckt hinter diesen Schlagworten und den Verfassungsformen, die ihnen entsprechen?

Der Föderalismus will die staatsrechtliche Selbständigkeit der einzelnen Länder, wie sie in der ständischen Zeit bestand, erneuern und zur Grundlage der Staatsverfassung machen. Er beruft sich dabei nicht nur auf die geschichtliche Überlieferung, sondern auch auf die weitgehenden nationalen, wirtschaftlichen und Kulturunterschiede zwischen den einzelnen Ländern, denen Gesetzgebung und Verwaltung sich anpassen müssen. Daher sei der Wirkungskreis der Landesvertretungen auf dem Gebiete der Gesetzgebung dem Reichsrate als dem österreichischen Zentralparlamente gegenüber, auf dem Gebiete der Verwaltung der Staatsverwaltung gegenüber möglichst weit zu ziehen. Beides pflegt man als Autonomie zu bezeichnen, obwohl das Wort mehr das Recht der Selbstsatzung als das der Selbstverwaltung bezeichnet. Durch die Erweiterung der Autonomie will der Föderalismus die Landesverbände zum Unterbau der staatlichen Organisation machen und ihnen wichtige Aufgaben zuweisen, die der Zentralismus für den Staat in Anspruch nimmt. Indem so die Beziehungen der Staatsbürger zum Staate vermindert, zum Landesverbande bereichert werden, wird auch das Bewußtsein der Staatszugehörigkeit mit allen seinen Pflichten und Rechten abgeschwächt und durch den Gefühlsinhalt engerer Landeszugehörigkeit ersetzt, der leicht eine nationale Färbung annimmt.

Die föderalistischen Bestrebungen gingen ursprünglich von jenen Kreisen aus, die schon in der Ständezeit die gesellschaftliche und politische Führung inne hatten. Sie hofften damit ihre führende Stellung auch im Verfassungsstaate zu behaupten. Aus nationalen und wirtschaftlichen Beweggründen schlossen sich ihnen weitere Volksschichten an. Denn die Autonomie entspricht ihren nationalen Wünschen: sie erleichtert es, die Gesetzgebung und Selbstverwaltung der Länder nach den Bedürfnissen der nationalen Mehrheit einzurichten und die Steuerkraft des Landes im Sinne der daselbst herrschenden Parteien für die Selbstverwaltung auszunützen.

Der Zentralismus nimmt den gegenteiligen Standpunkt ein. Er will die schon durch den Absolutismus geschaffene Einheitlichkeit der Gesetzgebung und Verwaltung wahren, daher die Stellung des Zentralparlaments und der Staatsverwaltung durch die Vertretungs- und Selbstverwaltungskörper der Länder nicht schmälern lassen. So hofft er, die Verschiedenheiten zwischen den einzelnen Ländern einigermaßen auszugleichen und das Band staatlicher Gemeinschaft zu festigen, nicht nur im Interesse des Staates, sondern auch der Länder. Die Einheitlichkeit der Gesetzgebung und Verwaltung sind diejenigen gesellschaftlichen Schichten zu wahren bestrebt, welche Volkswirtschaft, Sozialpolitik und geistige Kultur möglichst gleichförmig auszubilden, die Stellung und Leistungsfähigkeit des Reiches nach außen hin zu behaupten und den Einfluß Österreichs auf die gemeinsamen Angelegenheiten zu verstärken wünschen. Die nationalen Sonderbestrebungen werden durch den Zentralismus insofern gehemmt, als sich im Reichsverbande eine andere nationale Gruppierung ergibt als in den Ländern; dadurch wird das Kräfteverhältnis der nationalen Parteien einigermaßen ausgeglichen und die Ausnützung nationaler Übermacht erschwert. Die engere Verbindung der einzelnen Reichsteile erheischt den Verkehr in einer allen Beteiligten geläufigen Sprache und trägt so

dazu bei, der deutschen Sprache jene staatliche Bedeutung zu wahren, die sie als die Sprache des Unterrichtes und der staatlichen Zentralstellen in der Zeit des Absolutismus erlangt hatte.

So sind denn beide Prinzipien, sowohl der Föderalismus als auch der Zentralismus, geschichtlich begründet. Ihnen entsprechen politische Kräfte, die auch in der Gegenwart wirksam sind, und die Verfassung muß die richtige Mittellinie zwischen ihnen ziehen. Jeder der österreichischen Verfassungsversuche seit 1848 unternimmt das auf seine Weise[1]). Für die politische Kennzeichnung des Staatswesens ist das gegenwärtige Verhältnis der Staatsgewalt zu den Ländern maßgebend, insbesondere die Kompetenzgrenze zwischen dem Reichsrate und den Landtagen[2]), die Stellung und der Umfang der Selbstverwaltung der Länder[3]), endlich die Berufungsordnung der Vertretungskörper[4]).

Stellen wir die zentralistischen und föderalistischen Züge der österreichischen Verfassung einander gegenüber[5]), so sind als föderalistische Merkmale die folgenden hervorzuheben:

1. der staatsrechtliche Sonderbestand der Länder, der nicht nur in den ihnen zukommenden Titeln, sondern auch in den Landesordnungen zum Ausdruck gelangt, denen im Februarpatente die Kraft von Staatsgrundgesetzen beigelegt worden ist;

2. die Kompetenz der Landtage auf dem Gebiete der Gesetzgebung, wozu noch kommt, daß

3. die Landesgesetze die gleiche Kraft haben wie die Reichsgesetze, durch solche also nicht abgeändert werden können;

4. ist hier zu erwähnen die weitgehende Selbstverwaltung der Länder, wodurch der Bereich der staatlichen Verwaltung eingeengt wird.

Hingegen wird mit Unrecht zu den föderalistischen Zügen gerechnet, daß es an einem offiziellen Namen für die österreichische Reichshälfte fehle. Die Bezeichnung „im Reichsrate vertretene Königreiche und Länder" ist vielmehr aus der — vorwiegend zentralistischen — Februarverfassung übernommen. An die Stelle des im Februarpatente vorgesehenen „engeren Reichsrates" ist nach dem Ausscheiden Ungarns der Reichsrat schlechthin getreten[6]). Aber schon in der Dezemberverfassung von 1887 kommt die Bezeichnung „Österreich" in adjektivischer Form vor und auch substantivisch wird sie im amtlichen Sprachgebrauch angewendet. Seit das Gesamtreich „Österreichisch-ungarische Monarchie" benannt wird, ist in der Tat „Österreich" der zutreffende Ausdruck für den Staat und das Staatsgebiet, die nach dem Ausscheiden Ungarns erübrigen.

Den föderalistischen Zügen gegenüber überwiegen die zentralistischen:

1. Gebietshoheit und Staatsgewalt sind im ganzen Staate dieselben.

---

[1]) Vergl. das X. Kapitel S. 52 ff. Im politischen Sprachgebrauch werden diejenigen Parteien, welche an der durch die Dezemberverfassung von 1867 gezogenen Mittellinie zwischen Zentralismus und Föderalismus festhalten, als „verfassungstreu", die föderalistischen Parteien als „konservativ" bezeichnet. Als konservativ deswegen, weil sie an ältere Verfassungszustände anzuknüpfen wünschen, wohl auch im Gegensatze zu der vorwiegend liberalen Staats- und Gesellschaftsauffassung der Verfassungsparteien. — [2]) Vergl. S. 91. — [3]) Vergl. S. 102 ff.— [4]) Vergl. S. 97 ff. u. S. 103. — [5]) Die Bedeutung der hier angeführten Punkte kann freilich erst gewürdigt werden, wenn man die damit berührten Teile des österreichischen Verfassungsrechtes aus der späteren Darstellung kennen gelernt hat. — [6]) Vergl. oben S. 56 f.

2. Für das gesamte Gebiet besteht die gemeinsame österreichische Staatsbürgerschaft; die frühere besondere Landeszugehörigkeit in der Form des Indigenats ist gegenstandslos geworden.

3. Auch aus den Landesgesetzen spricht der gleiche staatliche Wille wie aus den Reichsgesetzen; sie werden vom Kaiser als solchem und nicht als Landesherrn der einzelnen Länder sanktioniert.

4. Die Kompetenz der Landtage auf dem Gebiete der Gesetzgebung verliert dadurch an Bedeutung, daß die wichtigsten Gegenstände dem Reichsrate vorbehalten sind, dessen Abgeordnetenhaus aus direkten Volkswahlen hervorgeht.

5. In gleicher Weise treten auch die Selbstverwaltungsbefugnisse der Länder der Staatsverwaltung gegenüber in den Hintergrund; sie allein übt die Vollzugsgewalt aus. Die Rechtspflege steht ausschließlich beim Staate.

6. Endlich kommen die Länder völkerrechtlich, also nach außen hin, nicht in Betracht.

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich, daß Österreich als Einheitsstaat mit weitgehender Dezentralisation der Gesetzgebung und der Verwaltung anzusehen ist. Die Dezentralisation der Gesetzgebung besteht darin, daß es die Landtage sind, deren Zustimmung zu dem Willen des Monarchen in allen Angelegenheiten hinzukommen muß, die nicht ausdrücklich dem Reichsrate vorbehalten sind. Die Dezentralisation der Verwaltung äußert sich darin, daß der Staat wichtige Aufgaben der in den Ländern gipfelnden Selbstverwaltung überläßt und sich hiebei nur ein überwiegend formales Aufsichtsrecht vorbehalten hat. Vermöge der engen Zusammenhänge zwischen der Reichs- und der Landesgesetzgebung, der Staats- und der Selbstverwaltung greifen föderative und autonomistische Gesichtspunkte auch tief in die staatliche Gesetzgebung und Verwaltung ein.

Aus den bisherigen Ausführungen erhellt zugleich der staatsrechtliche Charakter der Länder. Ihr Rechtsbestand ist durch die Landesordnungen gewährleistet. In ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörper (Kommunalverbände) oberster Ordnung, sowie als Träger von Vermögensrechten steht den Ländern Persönlichkeit im Rechtssinne zu. Sie sind mit der zur Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben erforderlichen Auflagengewalt ausgestattet und überwachen die ihnen unterstellten Selbstverwaltungskörper, die Bezirke und Gemeinden. Dieser Geschäftskreis wird durch das Reichsgericht vor Eingriffen geschützt. Die Landtage sind aber nicht nur die obersten Organe der Selbstverwaltung der Länder, sondern zugleich als parlamentarische Vertretung der Landeseinwohner zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung in allen nicht dem Reichsrate vorbehaltenen Angelegenheiten[1]) berufen; dadurch unterscheiden sie sich von allen Kommunalverbänden höherer Ordnung.

Schon im Hinblicke auf die verfassungsmäßigen Garantien ihres Bestandes und die Mitwirkung der Landtage bei der Gesetzgebung dürfen die Länder nicht etwa als Provinzen angesehen werden. Denn Provinzen sind vom Willen des Staates abhängige Abteilungen des Staatsgebietes zu Verwaltungszwecken; der Staat kann ihr Gebiet nach Gutdünken ändern, er kann sie aufheben oder mit anderen Provinzen vereinigen. Nicht so die österreichischen Länder. Ihnen gewährt die Verfassung eine besondere staatsrechtliche Stellung, so wenig ihnen auch im übrigen Eigenstaatlichkeit zukommt.

[1]) Vergl. S. 91.

XIII. Der ungarische Staat.

Durch die Gesetzartikel von 1848 hat Ungarn seine ständische Verfassung in eine moderne Repräsentativverfassung umgewandelt und auch Siebenbürgen und Kroatien, die ihre eigenen ständischen Vertretungen besaßen, in die angestrebte Gesamtvertretung, in den „Reichstag", einzubeziehen versucht. Infolge der Ereignisse des Jahres 1849 wurden diese Länder von Ungarn abgetrennt; erst das Oktoberdiplom leitete ihren endgültigen Anschluß ein. Nachdem schon 1860 die serbische Wojwodina und das Temeser Banat Ungarn einverleibt worden waren, nahm im Jahre 1865 der siebenbürgische Landtag das bis dahin standhaft abgelehnte Fusionsgesetz von 1848 an; der ungarische Landtag wurde von Siebenbürgen fortab beschickt und mit der staatsrechtlichen Sonderstellung Siebenbürgens war es aus. Formell ist dann Siebenbürgen durch den ungarischen Gesetzartikel III vom Jahre 1868 dem ungarischen Staate einverleibt worden.

Umständlicher vollzog sich der Anschluß Kroatiens und Slawoniens. Aus nationalen Gründen widerstrebten Kroatien und Slawonien beharrlich der Vereinigung mit Ungarn; vielmehr wünschten sie durch die Fusion mit dem zu Österreich gehörigen Dalmatien das „dreieinige Königreich" Kroatien-Slawonien-Dalmatien wieder herzustellen. Diesem Wunsche trat zunächst das Februarpatent entgegen, indem es Dalmatien — allerdings nur provisorisch — in die österreichische Reichshälfte einbezog. Im gleichen Sinne sprach sich aber auch der dalmatinische Landtag in seiner Adresse vom 19. April 1861 aus und so blieb denn seither Dalmatien bei Österreich, obwohl Ungarn es in seinem „Ausgleich" mit Kroatien übernommen hatte, die Ansprüche auf Dalmatien Österreich gegenüber zu vertreten. Nach mehrfachen vergeblichen Versuchen wurde im Jahre 1868 auf Grund von Verhandlungen zwischen („Regnikolar-") Deputationen des kroatischen Landtages und des ungarischen Reichstages eine Verständigung (Ausgleich) über das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Ungarn und Kroatien erzielt und durch gleichlautende ungarische und kroatische Gesetzartikel festgelegt.

Darnach bilden Ungarn und Kroatien[1]) sowohl Österreich als auch dem Auslande gegenüber eine und dieselbe Staatsgemeinschaft; die Krönung mit der ungarischen Königskrone gilt zugleich für Kroatien. Aus der staatlichen Gemeinschaft ergeben sich zwei Gruppen von Ungarn und Kroatien gemeinsamen Angelegenheiten. Zunächst diejenigen, die auch durch den Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn als gemeinsam erklärt worden waren. Diesen Ausgleich und die darauf beruhenden Vereinbarungen erkannte Kroatien als verbindlich an. Die Gemeinsamkeit einer Reihe von weiteren Angelegenheiten kommt dadurch zum Ausdrucke, daß die Gesetzgebung hierüber dem gemeinsamen ungarischen Reichstage zusteht; sie werden zum größeren Teile auch gemeinsam verwaltet, die Verwaltung gewisser Angelegenheiten hat sich jedoch Kroatien vorbehalten. Hinsichtlich aller jener Gegenstände, die nach dem Ausgleiche nicht dem gemeinsamen Reichstage und der Zentralregierung zukommen, steht Kroatien sowohl im Bereiche der Gesetzgebung als auch der Verwaltung die volle Autonomie zu. Als hieher gehörig werden insbesondere die Verwaltungs-, Religions- und Unterrichtsangelegenheiten und die Rechtspflege mit Ausschluß der Seegerichtsbarkeit genannt. Im Gebiete von Kroatien und Slawonien ist die kroatische Sprache die Sprache der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechts-

[1]) In den offiziellen Gesetzestexten wird außer Slawonien auch Dalmatien mitgenannt.

pflege. Eine besondere kroatisch-slawonische Staatsbürgerschaft besteht nicht. Nach dem ungarischen Gesetze von 1879 umfaßt die ungarische Staatsbürgerschaft sämtliche Länder der ungarischen Krone. In den gemeinsamen ungarischen Reichstag entsendet der kroatische Landtag 40 Abgeordnete und 3 Magnaten; überdies haben die kroatischen Magnaten Sitz und Stimme im Oberhause des ungarischen Reichstages behalten. In die ungarische Delegation[1]) werden fünf Mitglieder aus Kroatien gewählt.

Die Gesetzgebung hinsichtlich jener Angelegenheiten, die unmittelbar und ausschließlich Kroatien-Slawonien berühren, steht dem kroatischen Landtage zu. Er besteht — in einer Kammer — aus 90 gewählten Mitgliedern und einer Anzahl von Personen, denen das Stimmrecht persönlich zusteht. Die autonome kroatische Landesregierung ist die oberste Verwaltungsbehörde. An ihrer Spitze steht der sowohl dem ungarischen Könige als auch dem kroatischen Landtage verantwortliche Banus. Als Bindeglied zwischen der Zentralregierung und Kroatien dient der Minister für Kroatien, ein ungarischer Minister ohne Portefeuille. Er ist dem ungarischen Reichstage verantwortlich und kontrasigniert gemeinsam mit dem Banus alle kroatischen Landesgesetze und Verordnungen. Der Beitrag Kroatiens zu den (beiden Reichshälften, ferner Ungarn und Kroatien) gemeinsamen Angelegenheiten wird unter Berücksichtigung der Steuerfähigkeit zwischen dem ungarischen Reichstag und dem kroatischen Landtag von Zeit zu Zeit vereinbart und gesetzlich festgelegt.

Zu Kroatien gehören jedoch nicht Stadt, Hafen und Bezirk von Fiume; sie bilden einen besonderen, der ungarischen Krone angegliederten Körper. Die Militärgrenze ist aufgelöst und teils zu Ungarn, teils zu Kroatien geschlagen worden.

In der theoretischen Beurteilung des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen Ungarn und Kroatien stehen sich die Auffassungen beider Teile schroff gegenüber. Ungarischerseits wird Ungarn als Einheitsstaat und Kroatien lediglich als eine mit weitgehender Autonomie ausgestattete Provinz hingestellt. Kroatien behauptet dem gegenüber seinen staatlichen Bestand und die Gleichstellung mit Ungarn. Es kann sich dabei darauf berufen, daß das Ausgleichsgesetz selbst nicht nur die Selbständigkeit seiner Gesetzgebung und Regierung hinsichtlich der inneren Angelegenheiten, sondern seine Vertreter im Reichstage „als die Abgeordneten einer ein besonderes Territorium besitzenden politischen Nation“ anerkennt, wenngleich freilich nicht von einer besonderen kroatischen, sondern nur von einer einheitlichen ungarischen Staatsbürgerschaft die Rede sein kann. Die Beschränkung seiner Staatsgewalt zugunsten des ungarischen Staates beruht auf einer Vereinbarung mit dem ungarischen Staate, welche die Autonomie Kroatiens gleichsam als einen Überrest früher weitergehender Staatsgewalt unberührt läßt.

So nehmen denn infolge der Sonderstellung Kroatiens die Länder der ungarischen Krone den bundesstaatlichen Typus an. So groß auch das Übergewicht ist, das sich Ungarn im kroatischen Ausgleich gesichert hat, so werden doch die Argumente für den staatlichen Sonderbestand Kroatiens in der praktischen Politik durch den nationalen Gegensatz zu Ungarn verstärkt; daß Kroatien staatsrechtlich völlig in Ungarn aufgehe, wie das etwa mit Siebenbürgen der Fall war, ist eine politische Unmöglichkeit. Ebenso wie an dem Beispiele Österreichs und der Gesamtmonarchie sehen wir auch hier, daß die theoretische Schablone versagt. Aus den

[1]) Vergl. oben S. 63.

besonderen geschichtlichen Voraussetzungen und den politischen Bedürfnissen der Gegenwart heraus sind die Merkmale verschiedener Staatstypen, mit neuen Zügen bereichert, zu Staatsgebilden besonderer Art vereint wodren.

XIV. Bosnien und die Herzegowina.

Der Artikel XXV des Berliner Vertrages vom 13. Juli 1878 hat der Österreichisch-ungarischen Monarchie das — zeitlich unbeschränkte — Mandat erteilt, die türkischen Provinzen Bosnien und die Herzegowina zu besetzen und zu verwalten[1]). Die näheren Bestimmungen hierüber sind zwischen Österreich-Ungarn und der Türkei in der Konvention vom 21. April 1879 getroffen worden. Durch die Okkupation sollte der Gleichgewichtszustand zwischen dem österreichischen und dem russischen Einflusse auf der Balkanhalbinsel wieder hergestellt werden, der durch den russisch-türkischen Krieg von 1877/78 zu Rußlands Gunsten verschoben worden war. Für Österreich handelte es sich vor allem darum, das Hinterland zu Dalmatien zu gewinnen. Der schmale Küstenstreifen, den Dalmatien bildet, konnte nur so lange als gesichert gelten, als das Land hinter seinem Rücken einem Staate ohne Erweiterungsgelüsten angehörte. Entstand auf dem Balkan ein kräftiges südslawisches Gemeinwesen, so hätte es der Drang nach der Meeresverbindung auf Dalmatien gewiesen. Dem wurde am besten durch den Erwerb der Hinterländer Dalmatiens für die Österreichisch-ungarische Monarchie vorgebaut. Damit ist zugleich eine wichtige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Aufschwung ihres Südens geschaffen worden.

Nachdem der Widerstand der okkupierten Provinzen niedergeworfen war, konnte die Österreichisch-ungarische Monarchie daran gehen, sie durch die Leistungen ihrer Verwaltung wirtschaftlich und damit auch politisch an sich zu ziehen. Der erste Schritt dazu war die Aufnahme in das Zollgebiet und in die sonstige durch den Ausgleich mit Ungarn geregelte Wirtschaftsgemeinschaft der Monarchie. Sie ist im Jahre 1879 durch gleichlautende österreichische und ungarische Gesetze erfolgt. Gegenwärtig gelten die Bestimmungen des neuen Zoll- und Handelsvertrages (Gesetz vom 30. Dezember 1907) für Bosnien und die Herzegowina; auch ist das Privilegium der österreichisch-ungarischen Bank vom Jahre 1888 angefangen auf diese Länder ausgedehnt worden.

Die oberste Leitung der Verwaltung Bosniens und der Herzegowina ist dem k. u. k. gemeinsamen Ministerium übertragen, in dessen Namen sie vom Reichsfinanzminister geführt wird. Die Grundsätze hiefür finden sich in dem mit (Ungarn paktierten) Gesetze vom 22. Februar 1880 aufgestellt. Hiernach sind die beiderseitigen Regierungen „im Geiste der für die gemeinsamen Angelegenheiten der Monarchie bestehenden Gesetze“ ermächtigt und angewiesen, unter verfassungsmäßiger Verantwortung Einfluß auf die Verwaltung Bosniens und der Herzegowina zu nehmen. Insbesondere hat die Feststellung der Richtung und Prinzipien dieser Verwaltung und die Anlage von Eisenbahnen im Einvernehmen mit den beiderseitigen Regierungen zu erfolgen. Die Verwaltungskosten Bosniens und der Herzegowina sollen womöglich durch ihre eigenen Einkünfte gedeckt werden. Zuschüsse zu den Kosten der laufenden Verwaltung werden als gemeinsamer Aufwand behandelt, Aufwendungen der Monarchie zu Investitionszwecken durch übereinstimmende Gesetze Österreichs und Ungarns bewilligt. In der gleichen Weise werden die Grundsätze festgestellt für die Zolleinrichtungen, für diejenigen indirekten

[1]) Vergl. August Fournier, Wie wir zu Bosnien kamen. Wien 1909.

Abgaben, die in Österreich und Ungarn nach paktierten Gesetzen gehandhabt werden, und für das Münzwesen. Jede Änderung in dem bestehenden Verhältnisse Bosniens und der Herzegowina zur Monarchie bedarf der übereinstimmenden Genehmigung der österreichischen und der ungarischen Gesetzgebung.

Durch das kaiserliche Handschreiben vom 5. Oktober 1908 hat der Monarch die Rechte seiner Souveränetät auf Bosnien und die Herzegowina erstreckt und die für sein Haus geltende Erbfolgeordnung auch für diese Länder in Wirksamkeit gesetzt. Mit der allerhöchsten Entschließung vom 17. Februar 1910 wurde ein „Landesstatut" für Bosnien und die Herzegowina nebst einer Wahlordnung und einer Geschäftsordnung für den Landtag, ein Vereins- und Versammlungsgesetz und ein Gesetz über die Bezirksräte erlassen. Sie bilden zusammen die „Verfassung" Bosniens und der Herzegowina.

Völkerrechtlich ist die Annexion dadurch geregelt worden, daß die Türkei gegen die Einräumung gewisser anderweitiger Vorteile in die Aufhebung der Konvention vom 21. April 1879 einwilligte und auch die übrigen Signatarmächte des Berliner Vertrages den neuen Zustand anerkannten.

Durch das Landesstatut werden Bosnien und die Herzegowina „als ein einheitliches besonderes Verwaltungsgebiet" erklärt. Als Seitenstück der österreichischen und der ungarischen Staatsbürgerschaft besteht eine besondere bosnisch-herzegowinische Landesangehörigkeit. Den Landesangehörigen wird eine Reihe von Freiheitsrechten zuerkannt, welche den durch das österreichische Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger gewährleisteten nachgebildet sind. Zur Mitwirkung an der Landesgesetzgebung wird ein Landtag berufen, der aus einer Anzahl von „Virilisten" und 72 gewählten Abgeordneten besteht. Die Wahlordnung beruht auf dem Grundsatze der Interessenvertretung. Es bestehen drei Wählerklassen (Großgrundbesitz, Städte- und Landgemeinden) und in jeder derselben sind die Mandate auf die drei Hauptkonfessionen (Katholiken, Islamiten und Serbisch-Orthodoxe) aufgeteilt. Der Wirkungskreis des Landtages umfaßt die ausschließlich bosnisch-herzegowinischen Angelegenheiten, also nicht auch jene, welche in die Kompetenz der Delegationen oder (nach dem Gesetze vom 22. Februar 1880) des österreichischen und ungarischen Parlamentes fallen, die Wirtschaftsgemeinschaft oder die Wehrmacht betreffen. Auch das Budgetrecht hinsichtlich des Landeshaushaltes besitzt der Landtag. Zur Beratung der Landesregierung[1]) ist ein neungliedriger Landesrat bestimmt. Zur Teilnahme an der Bezirksverwaltung sind die ehrenamtlich durch Wahl gebildeten Bezirksräte berufen.

Wie ist die Stellung des gemeinsamen Verwaltungsgebietes in der Österreichisch-ungarischen Monarchie staatsrechtlich zu beurteilen?

Schon durch das oben angeführte Verwaltungsgesetz von 1880 ist das ursprünglich völkerrechtliche Verhältnis Bosniens und der Herzegowina in ein staatsrechtliches umgewandelt worden. Die Herrschergewalt des Kaisers war den okkupierten Ländern gegenüber bis zur Erlassung des Landesstatuts für Bosnien und die Herzegowina im Jahre 1910 absolut. Seither ist sie in Angelegenheiten der Landesautonomie konstitutionell geworden. In den im Sinne des Ausgleiches

[1]) Chef der Landesregierung ist der Korpskommandant von Serajewo; ihm steht für die Leitung der Verwaltung ein Ziviladlatus zur Seite; als Unterinstanzen bestehen sechs Kreisbehörden und 54 Bezirksämter, die in minderen Angelegenheiten zugleich die Gerichtsbarkeit in erster Instanz ausüben. Darüber stehen sechs Kreisgerichte und das Obergericht in Serajewo.

zwischen Österreich und Ungarn gemeinsamen Angelegenheiten, in den Angelegenheiten der Wirtschaftsgemeinschaft und in allen jenen Angelegenheiten, welche nach dem Verwaltungsgesetze von 1880 in die Kompetenz des österreichischen und des ungarischen Parlamentes fallen, wird das gemeinsame Verwaltungsgebiet zwar gleichfalls konstitutionell beherrscht; aber nur konstitutionell im Sinne Österreichs und Ungarns, nicht auch Bosniens und der Herzegowina. Denn der Wille, der zum Monarchenwillen hinzutritt, ist nicht der des bosnisch-herzegowinischen Landtages, sondern der Wille des österreichischen und des ungarischen Parlamentes, beziehungsweise der Delegationen. Die Autonomie des bosnisch-herzegowinischen Landtages wird fernerhin dadurch eingeschränkt, daß zur Einbringung der Regierungsvorlagen und zur Sanktion der vom Landtage angenommenen Gesetzesvorlagen die Zustimmung sowohl der österreichischen als auch der ungarischen Regierung erforderlich ist.

Daraus folgt, daß Bosnien und die Herzegowina keinesfalls als ein Staatswesen, gleichsam als der gleichberechtigte Dritte in der Realunion zwischen Österreich und Ungarn, angesehen werden können. Es fehlt ihnen dazu die eigene Staatsgewalt, ja selbst die uneingeschränkte Selbstbestimmung innerhalb des Kompetenzkreises ihres Landtages. Sie sind vielmehr eine unter der Herrschaft des Kaisers und Königs als des Beherrschers der Österreichisch-ungarischen Monarchie stehende Provinz dieser Monarchie mit weitgehender, aber doch durch die Kompetenz der beiderseitigen Parlamente wie der Delegationen und den Einfluß der beiderseitigen Regierungen beschränkter Autonomie[1]).

[1]) Vergl. G. Steinbach, Die bosnische Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart, IV. Band und K. Lamp, Die Rechtsnatur der Verfassung Bosniens und der Herzegowina vom 17. Februar 1910. Archiv f. öffentliches Recht, 27. Band, 1911. S. 288ff.

Vierter Teil.

Die Organisation des Staates.

XV. Die Verfassung.

Wie alle Verbände, bedarf auch der Staat einer vom Rechte geordneten Organisation[1]). Die Rechtssätze über die Organisation der öffentlichen Gewalt im Staate machen seine Verfassung (im materiellen Sinne) aus. Sie regelt die Willensbildung des Staates, bezeichnet die obersten Organe und die Art ihrer Berufung, umschreibt deren Wirkungskreis und zieht die Grenzlinien zwischen der öffentlichen Gewalt und den Untertanen[2]). Erst in der neueren Zeit ist es üblich geworden, diese Rechtssätze systematisch zu ordnen und in Gesetzesform schriftlich festzulegen. Die Gesetze, worin sie enthalten sind, bilden die Verfassung im formellen Sinne. Sie werden wohl auch Grundgesetze genannt; ihre Änderung wird in vielen Staaten dadurch erschwert, daß hiefür andere Formen und Bedingungen vorgeschrieben sind als für die sonstige Gesetzgebung.

Der Ursprung schriftlicher Verfassungen ist ein doppelter. Er ist zunächst in den Übereinkommen zu suchen, durch die in der Zeit der ständischen Ordnung Fürst und Stände ihren Machtbereich und Rechtskreis gegeneinander abgrenzten, während das öffentliche Recht im übrigen auf Tradition beruhte und sich durch die politische Praxis fortbildete. So entsteht die Vorstellung von Fundamental- oder Grundgesetzen, die über dem Gesetzgeber stehen und nicht wie andere Gesetze geändert werden können.

Die theoretische Begründung dazu liefert später die Naturrechtsphilosophie in der Lehre vom Staatsvertrag. Die Verfassungen erscheinen demnach gleichsam als Erneuerungen des Vertrages, worauf nach jener Lehre der Staat und seine Ordnung beruhen[3]), besonders seitdem sich die englischen Kolonien in Amerika in Staaten umgewandelt und ihre Verfassungen auf Grund der Volkssouveränetät aufgerichtet hatten. Aus der Fortbildung dieser Idee in Frankreich entspringt die Lehre von einer besonderen „konstituierenden Gewalt", die dem Volke selbst zustehe[4]). In den Formen, an welche einzelne Verfassungen ihre Abänderung binden, dann in der Volksabstimmung durch Plebiszit und Referendum wirken diese Ideen nach. Sie haben die Verfassungen des Revolutionszeitalters stark beeinflußt.

Im Gegensatze zu den auf dem Prinzip der Volkssouveränetät beruhenden Verfassungen der Revolutionszeit bestehen jene Verfassungen, welche nach dem Vorbilde der Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 von den Monarchen aus eigener Machtvollkommenheit gewährt worden sind. Da diese Verfassungen weder aus einer „konstituierenden" Versammlung, noch aus einem Pakte mit

---

[1]) Vergl. I. Kapitel, S. 18. — [2]) Im engeren Sinne nennt man aber nur einen solchen Staat einen Verfassungsstaat, in welchem eine Volksvertretung an der Gesetzgebung teilnimmt und die Verwaltung kontrolliert. — [3]) Vergl. das III. Kapitel, S. 25 f. — [4]) Vergl. G. Zweig, Die Lehre vom Pouvoir constituant, Tübingen 1909.

den Ständen hervorgegangen sind, sondern lediglich dem Willen des Monarchen entspringen, werden sie als „oktroyiert" bezeichnet. Bis 1830 hat die eben erwähnte Charte constitutionelle, späterhin die belgische Verfassung von 1831 anderen Staaten als Vorbild gedient, die vom Absolutismus oder von der ständischen Ordnung zum Konstitutionalismus übergegangen sind; so auch für die österreichische und für die ungarische Verfassung.

Die Entstehung der österreichischen Verfassung ist im X. Kapitel dargestellt worden[1]). Weder die österreichische noch die ungarische Verfassung besteht aus einer einzigen Urkunde; beide setzen sich aus einer ganzen Reihe von Gesetzen zusammen. Das Februarpatent verkündet den Inbegriff der darin bezogenen „Grundgesetze" als die Verfassung des Reiches. Sie ist durch die Gesetzgebung des Jahres 1867 dem geänderten Verhältnisse zu Ungarn angepaßt, ausgebaut und im Sinne der Lehre von der Teilung der Gewalten[2]) gegliedert worden[3]). Die ungarische Verfassung setzt sich neben älteren Gesetzartikeln hauptsächlich aus 2 Gruppen von Gesetzen zusammen, die eine aus dem Jahre 1848, die andere aus dem Jahre 1867. Die erstere steht auf dem Boden einer weitergehenden Loslösung Ungarns von Österreich, als wie sie schließlich durch den Ausgleich von 1867 vereinbart und durch die Gesetzgebung von 1867 im ungarischen Staatsrechte durchgeführt worden ist[4]). In formeller Hinsicht besteht zwischen der österreichischen und der ungarischen Verfassung ein wichtiger Unterschied. Die österreichische Verfassung ist nämlich durchaus schriftlich in Gesetzen niedergelegt. Anders die ungarische Verfassung; neben den schriftlich aufgezeichneten Gesetzen sind in Ungarn auch die Überlieferungen aus der ständischen Zeit wirksam. Die ungarische Verfassung beruht, ähnlich wie die englische, nicht nur auf Akten der Gesetzgebung, sondern auch auf der normativen Kraft der Präzedenzfälle, auf der Tradition und ihrer Fortbildung durch die Praxis. Damit kommt allerdings ein Element der Unsicherheit in das Staatsleben, das einflußreiche Parteien zu ihren Gunsten auszunützen vermögen.

In diesem Abschnitte ist die österreichische Verfassung unter den nachstehenden Gesichtspunkten darzustellen:

An der Spitze der Staatsorganisation steht der Monarch. In dem XVI. Kapitel wird daher zunächst die Rechtsstellung des Monarchen und der Dynastie erörtert werden. Im konstitutionellen Staate tritt dem Monarchen ein zweites Organ zur Seite, dessen Stellung unmittelbar auf der Verfassung beruht, das Parlament. Um das Verständnis für das Wesen und die Aufgaben des Parlamentes vorzubereiten, werden im XVII. Kapitel vorerst die allgemeinen Grundsätze des Parlamentarismus besprochen. Daran schließt sich die Darstellung des österreichischen Parlamentsrechtes: das XVIII. Kapitel ist dem Reichsrat, das XIX. Kapitel den Landtagen gewidmet. Im XX. Kapitel werden die Behördenorganisation und der öffentliche Dienst erörtert.

---

[1]) Vergl. S. 50 ff. — [2]) Vergl. S. 30. — [3]) Neben der bereits erwähnten Studienausgabe der österreichischen Verfassungsgesetze sind zu nennen: „Die Staatsgrundgesetze", XIX. Band der Manz'schen Gesetzausgabe, 8. Aufl. 1909, dann „Die Staatsgrundgesetze und die in diesen angeführten und mit ihnen in Zusammenhang stehenden Gesetze", herausgegeben von K. Hartl, Wien 1910. — [4]) Vergl. „Die ungarischen Verfassungsgesetze", herausgegeben von G. Steinbach. 4. Aufl., Wien 1906.

XVI. Der Monarch und die Dynastie.

Wie schon im V. Kapitel dargetan worden ist, nennen wir solche Staaten Monarchien, die von einer physischen Person beherrscht werden, deren Wille rechtlich als der höchste im Staate gilt und von keinem anderen irdischen Willen abgeleitet ist. Auf diese seine Stellung als höchstes Staatsorgan hat der Monarch der Verfassung gemäß Anspruch: sie ist sein eigenes (subjektives) Recht. Dem monarchischen Prinzip zufolge[1]) erscheint die Bindung an die Zustimmung des Parlamentes bei der Gesetzgebung und an die Gegenzeichnung der Minister bei der Ausübung der Regierungsgewalt lediglich als eine selbstgewollte Einschränkung seiner früheren unbeschränkten Machtvollkommenheit; sie reicht nicht weiter, als die Verfassung es anordnet.

Das monarchische Prinzip ist geschichtlich begründet in der Leistung der Dynastien für den Staat. Besonders deutlich erhellt dies aus der Entstehungsgeschichte des Habsburgerreiches, das durch seine Dynastie geschaffen worden ist[2]). Und die Art seiner Entstehung wirkt bis in die Gegenwart nach: noch immer vereinen sich alle Bande des staatlichen Zusammenhaltes im Kaiser und im Kaiserhause. Durch den Übergang vom Absolutismus zum Konstitutionalismus sind die zentrale Machtstellung des Monarchen und die Rolle der Dynastie nur noch wichtiger geworden. Als Träger der geschichtlichen Traditionen, auf welcher der Bestand des Reiches beruht, und als Verkörperung der allen seinen Volksstämmen gemeinsamen, wenn auch nicht immer klar bewußten Interessen bilden sie das notwendige Gegengewicht gegen den nationalen Egoismus und gegen die Sonderbestrebungen der Länder, denen die konstitutionellen Einrichtungen freieren Spielraum gewähren. Die „dualistische" Gestaltung des Reiches wirkt auf die Art und Weise zurück, wie die Verfassungen Österreichs und Ungarns die Herrscherbefugnisse des Monarchen der konstitutionellen Rechtsordnung einfügen. In Österreich ist das durch das bereits erwähnte Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt geschehen.

Die allgemeine Rechtsstellung des Monarchen[3]) gipfelt in der unmittelbaren Vertretung des Staates, vermöge welcher der Wille des Kaisers als der Wille des Staates gilt. Die besonderen staatsrechtlichen Verhältnisse der Österreichisch-ungarischen Monarchie bringen es mit sich, daß der gemeinsame Monarch gleichsam zwei Herrscherpersönlichkeiten, die des Kaisers von Österreich und des Königs von Ungarn in sich vereinigt und nicht nur jeden dieser beiden Gliedstaaten sondern in den ihnen gemeinsamen Angelegenheiten auch die Gesamtmonarchie beherrscht und vertritt.

Die Machtfülle des von ihm vertretenen Staates spiegelt sich in der obersten Ehrenstellung, in der Majestät des Monarchen: in Titel und Prädikat, Hofstaat und besonderer Stellung im öffentlichen und privaten Rechte. Bezog sich der mit dem Patente vom 11. August 1804 angenommene österreichische Kaisertitel auf sämtliche Länder des Habsburgerreiches, so wird der dualistischen Gestaltung des Reiches seit 1868 dadurch Rechnung getragen, daß der Titel des Monarchen bei souveränen Akten, insbesondere bei Staatsverträgen lautet „Kaiser von Österreich, König von Böhmen usw. und apostolischer König von Ungarn". Der Titel

[1]) Vergl. das V. Kapitel, S. 33. — [2]) Vergl. das IX. Kapitel, insbes. S. 45. — [3]) Vergl. Friedrich Tezner, „Der Kaiser". Wien 1909.

„Kaiser von Österreich" und die Bezeichnung der Behörden mit „k. k." beziehen sich nunmehr nur auf das im Reichsrate vertretene Ländergebiet. Die staatliche Selbständigkeit der beiden Reichshälften kommt fernerhin in dem getrennten Hofstaate, sowie darin zum Ausdrucke, daß jede derselben eine getrennte Hofstaatsdotation (derzeit im Betrage von jährlich 11,300.000 Kronen) zur Bestreitung des Aufwandes leistet, der aus der Stellung des Monarchen erwächst.

Die österreichische Verfassung trägt der erhabenen Stellung des Kaisers dadurch Rechnung, daß sie ihn für geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich erklärt (ähnlich die ungarische Verfassung). In dem Worte „geheiligt" klingt die Vorstellung von dem göttlichen Ursprunge legitimer Regentenstellung nach, deren Weihe früher durch Krönung und Salbung symbolisch dargestellt wurde[1]). Die Unverletzlichkeit wird durch den besonderen strafrechtlichen Schutz des Kaisers, der Mitglieder des kaiserlichen Hauses und der monarchischen Staatsform gesichert. Die Unverantwortlichkeit ergibt sich von selbst aus der Stellung des Monarchen als oberstes Staatsorgan, die es ausschließt, daß er von irgendwem zur Verantwortung oder einem Urteil unterzogen werde. In politischer Hinsicht trägt die Unverantwortlichkeit des Monarchen mit bei zur Autorität der Krone, indem sie dieselbe dem Parteigetriebe und der Parteikritik entrückt. Das Gegengewicht gegen die Unverantwortlichkeit des Kaisers bildet die Bestimmung der Verfassung, daß der Kaiser die Regierungsgewalt durch verantwortliche Minister und die denselben untergeordneten Beamten und Bestellten ausübt. Jeder Regierungsakt des Kaisers bedarf zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers[2]).

Die Vertretung des Staates durch den Monarchen läßt sich nach den drei Hauptrichtungen der Staatstätigkeit[3]): Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung hin verfolgen. In der Gesetzgebung besteht sie darin, daß der mit Zustimmung der verfassungsmäßigen Vertretungskörper festgestellte Gesetzesinhalt mit dem Gesetzesbefehl ausgestattet wird, worauf die verbindliche Kraft des Gesetzes als Staatswille beruht (Sanktion)[4]). Die Gerichtsbarkeit wird im Namen des Kaisers durch selbständige und unabhängige Richter ausgeübt[5]); sogenannte „Kabinettsjustiz" ist demnach ausgeschlossen. Das dem Kaiser zustehende Recht der Begnadigung fällt unter den Begriff der Verwaltung. Es bezweckt, gerichtliche Verfolgungen zu verhindern (Abolition), verhängte Strafen und die Rechtsfolgen von Verurteilungen nachzusehen, wo Verfolgung und Strafvollzug infolge der besonderen, vom Gesetze nicht vorausgesehenen Sachlage dem Rechtsgefühle widersprächen oder sonstige triftige Anlässe gegeben sind, um Gnade anstatt des strengen Rechtes walten zu lassen (Amnestie, wenn dies gleichzeitig in vielen Fällen geschieht).

Die Oberleitung der Verwaltung durch den Kaiser bewegt sich hauptsächlich auf dem Gebiete jener über den Vollzug der Gesetze hinausgehenden

---

[1]) Als legitim werden jene alten Regentenhäuser bezeichnet, die nicht durch Revolution oder Parlamentsbeschlüsse auf den Thron gelangt sind, sondern die „angestammte" Herrschaft vermöge der heiligenden Macht der Jahre gleichsam „von Gottes Gnaden" ausüben. — [2]) Je nachdem die Regierungsakte Angelegenheiten des österreichischen oder des ungarischen Staates oder beiden Staaten gemeinsame Angelegenheiten betreffen, wird die Gegenzeichnung des österreichischen, ungarischen oder gemeinsamen Ministers erfordert. — [3]) Vergl. S. 30. — [4]) Vergl. S. 139. — [5]) Vergl. S. 144.

freien Staatstätigkeit, die im IV. Kapitel[1]) als Regierung bezeichnet worden ist[2]). Hierher gehört die Vertretung sowohl des Gesamtstaates als auch der beiden Gliedstaaten dem Auslande gegenüber, mithin auch der Abschluß der Staatsverträge. Der Kaiser erklärt Krieg und schließt Frieden; er führt den Oberbefehl über die bewaffnete Macht. Da die auswärtigen Angelegenheiten und das Kriegswesen, worauf die äußere Machtstellung der Monarchie beruht, sowie die hiefür erforderlichen Auslagen Österreich und Ungarn notwendigerweise gemeinsam sind, handelt in diesen Hinsichten der Monarch als Repräsentant der Gesamtmonarchie. Seine Stellung gegenüber der gemeinsamen Verwaltung, den Delegationen und den gemeinsamen Ministerien[3]) entspricht der Stellung gegenüber den verfassungsmäßigen Vertretungskörpern der beiden Gliedstaaten.

In allen anderen Beziehungen untersteht jeder der beiden Gliedstaaten für sich den besonderen Regierungsgewalten seines Monarchen, die in der Person des Kaisers zusammentreffen. Sie erstrecken sich so weit, als die Verfassungen nicht ausdrücklich die Mitwirkung (bei der Gesetzgebung) oder das selbständige Eintreten (bei der Rechtsprechung) anderer Organe anordnen. Die Maßnahmen, um die Vertretungskörper zu organisieren und in Wirksamkeit zu setzen[4]), Behördenorganisation, Ernennungen, Ehrenhoheit (Verleihung von Titeln, Orden und sonstigen staatlichen Auszeichnungen), Verordnungs- und Befehlsgewalt, das alles sind nur verschiedene Äußerungsformen derselben, in der Hand des Kaisers vereinigten und in verfassungsmäßiger Weise auszuübenden Staatsgewalt. Ihre Handhabung ist zwar notwendigerweise arbeitsteilig und weiterhin örtlich auf zahlreiche mittelbare Staatsorgane verteilt; aber alle Amtsbefugnisse sind aus der Übertragung von Staatsgewalt seitens des Monarchen abgeleitet. Das ist die Bedeutung der Bezeichnung aller staatlichen Ämter, Behörden, Gerichte, Anstalten und der mit der Geschäftsführung betrauten Beamten in Österreich als kaiserlich, königlich, in Ungarn als königlich. Das wird durch das kaiserliche Wappen symbolisch, durch das Bildnis des Monarchen auf den Münzen und Briefmarken augenfällig ausgedrückt.

Man pflegt aus der Fülle der dem Monarchen zustehenden Befugnisse einen bestimmten Kreis als seine Prärogative herauszuheben. Das Wort ist während des Kampfes der englischen Könige mit dem Parlamente geprägt worden und hat eine überwiegend politische Bedeutung. Im modernen Sprachgebrauche bezeichnet es, wie schon der Wortsinn andeutet, die Punkte, die dem Monarchen bei der Beschränkung seiner früheren Machtvollkommenheit durch konstitutionelle Einrichtungen vorbehalten blieben, entweder der Volksvertretung oder den Ministern gegenüber. In ersterer Hinsicht also insbesondere den Einfluß des Kaisers auf die Vertretungskörper: Einberufung, Vertagung, Schluß der Sessionen, Auflösung der Kammern, Erteilung oder Versagung der Sanktion usw., dann aber wohl auch Wahrung des kaiserlichen Verordnungs- und Befehlsrechtes und der sonstigen Kompetenz der Krone den Vertretungskörpern gegenüber; in letzterer Hinsicht solche Geschäfte des Kaisers, die ihm persönlich vorbehalten sind, nicht an die Minister delegiert werden können und einer Gegenzeichnung durch dieselben weder bedürfen noch fähig sind (Reservatrechte der Krone). Hierher gehört insbesondere der Oberbefehl über die bewaffnete Macht.

[1]) Vergl. oben S. 31. — [2]) Das ist der Sinn des oft zitierten Ausspruches von Thiers: „Le roi règne, mais il ne gouverne pas." — [3]) Vergl. das XI. Kapitel S. 62. — [4]) Vergl. das XVIII. Kapitel S. 95.

Die österreichische Verfassung trifft keine Vorsorge für den Fall, daß der Kaiser vorübergehend oder dauernd an der Ausübung der Staatsgewalt verhindert ist. Für den ungestörten Fortgang der Staatsgeschäfte muß jedoch in solchen Fällen gesorgt werden; das geschieht entweder durch Stellvertretung oder durch Regentschaft. Die erstere beruht auf einem Auftrage des — regierungsfähigen — Monarchen und geht nicht weiter, als dieser Auftrag reicht. Hingegen umfaßt die Regentschaft die gesamte Herrschergewalt. Sie wird unabhängig von dem Monarchen, durch dessen Regierungsunfähigkeit sie veranlaßt ist, aber in dessen Namen von dem kraft eigenen Rechtes nach den Regeln der Thronfolge hiezu berufenen Regenten ausgeübt[1]).

Die Stetigkeit der monarchischen Regierung über die Lebenszeit der einzelnen Herrscher hinaus wird durch die Thronfolgeordnung gesichert. Die staatsrechtliche Bedeutung des Herrscherhauses oder der Dynastie besteht darin, daß ihr der jeweilige Herrscher dieser Ordnung gemäß entnommen wird[2]). Ihre Mitglieder sind, nach Maßgabe des Familienstatuts des Hauses Österreich, der Hausgewalt des Monarchen unterworfen; sie nehmen eine in der geschichtlichen Entwicklung und staatlichen Bedeutung der Dynastie begründete Sonderstellung ein, die sie durch Vorrechte, aber auch durch gewisse Einschränkungen aus den Staatsbürgern heraushebt.

Innerhalb dieses Personenkreises vollzieht sich die Thronfolge in den Formen des Erbrechtes. Sie ist aber nicht etwa Erbfolge im Sinne des Privatrechtes oder der patrimonialen Staatsauffassung, sondern die verfassungsgemäße Übertragung der durch Tod oder Abdankung erledigten Herrschergewalt. Nach der Pragmatischen Sanktion[3]) ist die Thronfolge in Österreich und Ungarn (nunmehr auch in Bosnien und der Herzegowina) die gleiche[4]). Sie beruht auf dem Rechte der Erstgeburt, woraus sich die der modernen Staatsauffassung allein entsprechende Unteilbarkeit der Herrschergewalt in sachlicher und räumlicher Hinsicht von selbst ergibt. Zur Thronfolge berufen sind zunächst die aus ebenbürtiger und vom Kaiser konsentierter Ehe stammenden Agnaten, d. h. die in männlicher Linie vom ersten Erwerber der Krone abstammenden Männer, und unter diesen wieder die Nachkommenschaftslinien (der Söhne, Brüder, Oheime usw.) des letzten Throninhabers. Vermöge des sogenannten Repräsentationsrechtes tritt hiebei der Deszendent an die Stelle des vor ihm verstorbenen Aszendenten. Beim Erlöschen des Mannesstammes treten die weiblichen Nachkommen der Dynastie

---

[1]) In der ungarischen Verfassung ist ein „Palatin" als Vormund des minderjährigen, sowie als Stellvertreter des behinderten und als Statthalter des außer Landes weilenden Königs vorgesehen. Gegen die alten Palatinalartikel der ungarischen Verfassung (1485) ergeben sich schon im Hinblicke darauf Bedenken, daß aus der Gemeinsamkeit des Regentenhauses auch die Identität des in den beiden Gliedstaaten zur Regentschaft berufenen Organes folgt. Seit 1867 sind sie bis zu der damals in Aussicht genommenen Neuregelung der Palatinalwürde nach konstitutionellen Grundsätzen außer Wirksamkeit. — [2]) Vergl. F. Hauke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechtes, Wien 1894. — [3]) G. Turba, Geschichte des Thronfolgerechtes in allen habsburgischen Ländern, Wien, 1903. — Derselbe: Die Pragmatische Sanktion (Separatausgabe aus der Österr.-ungar. Revue, 34. Band), 1906. — Derselbe: Die Grundlagen der Pragmatischen Sanktion, Wien, 1911. — [4]) Es besteht jedoch eine geringfügige und praktisch belanglose Abweichung zwischen den Erbfolgebestimmungen der österreichischen und der ungarischen Pragmatischen Sanktion.

nach den gleichen Grundsätzen ein (subsidiäre kognatische Thronfolge). Mit der Geburt eines Sohnes in der neuen Herrscherfamilie tritt neuerdings die agnatische Thronfolge ein.

Mit dem Tode oder dem Verzichte des Vorgängers geht der Thron von selbst an den hiezu berufenen Thronfolger über. Beim Antritte der Regierung leistet der Kaiser in Gegenwart beider Häuser des Reichsrates das eidliche Gelöbnis: „Die Grundgesetze der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit denselben und den allgemeinen Gesetzen zu regieren“[1]).

XVII. Der Konstitutionalismus.

1. Begriff und Ursprung.

Im Verfassungsstaate tritt dem Monarchen als zweites unmittelbares Staatsorgan eine Volksvertretung zur Seite, um an der Gesetzgebung teilzunehmen und die Verwaltung zu kontrollieren. Die modernen Verfassungen beruhen auf dem Repräsentativgedanken[2]). Mit einem der englischen Sprache entnommenen Worte wird die zur Vertretung des Volkes berufene Versammlung Parlament genannt. Als Konstitutionalismus oder Parlamentarismus bezeichnet man den Inbegriff der Grundsätze, auf welchen die Stellung der Parlamente und ihr Einfluß auf das Staatsleben beruht[3]). Sie sind nicht durchaus gesetzlich festgelegt, sondern bestehen zum Teil aus Regeln der praktischen Politik und aus theoretischen Lehrmeinungen. Aber für das Verständnis der Verfassung und des politischen Lebens kommen alle diese Grundsätze in ihrem inneren Zusammenhange in Betracht. Deswegen werden sie hier besprochen, bevor in den nächstfolgenden beiden Kapiteln das geltende Recht der parlamentarischen Vertretungskörper Österreichs, des Reichsrates und der Landtage, dargestellt wird[4]).

Der moderne Konstitutionalismus hat einen doppelten Ursprung. Der eine liegt in der geschichtlichen Entwickelung der Staaten, der andere in der Bewegung der Geister, welche die politische Entwickelung einleitet und begleitet. Der Übergang vom Ständewesen zum Konstitutionalismus ist bereits im V. Kapitel besprochen worden[5]). Nur in England hat sich dieser Übergang durch eine ununterbrochene Entwickelung vollzogen. Daher diente die englische Parlamentsverfassung den andern Staaten Europas zum Vorbild, als sie, von dem Streben nach politischer Freiheit und Selbstbestimmung der Völker geleitet, ihre Verfassungen schufen. Vermittelt wurde dieses Vorbild durch die politische Literatur jener Zeit; besonders die Darstellung der englischen Verfassung in Montesquieu's berühmtem Werke „Über den Geist der Gesetze“ hat großen Einfluß auf die Verfassungsgesetzgebung der kontinentalen Staaten ausgeübt.

---

[1]) In Ungarn gilt die Königskrönung als Bedingung für die volle Ausübung der königlichen Gewalt. — [2]) Vergl. unten S. 82. — [3]) Das Idealbild des Konstitutionalismus, das unter dem Einflusse liberaler Anschauungen während der Verfassungskämpfe des 19. Jahrhunderts entstanden ist, pflegt man die konstitutionelle Doktrin zu nennen. Sie enthält eine theoretische Konstruktion des Konstitutionalismus und ist „doktrinär“ auch darin, daß sie nach Art des Naturrechtes, das an ihrer Wiege gestanden, auf die historisch gegebenen Verhältnisse der einzelnen Staaten nicht oder zu wenig Rücksicht nimmt, deren Verfassung sie nach jenem Idealbild auszulegen versucht. — [4]) Die Stellung, die der Kaiser nach der österreichischen Verfassung, also als konstitutioneller Monarch, einnimmt, erhellt aus dem vorhergehenden Kapitel. — [5]) Vergl. oben S. 32.

Allerdings lassen sich Verfassungseinrichtungen nicht ohneweiters übertragen. Die gleiche Schablone paßt nicht auf alle Staaten. Denn die durch die Verfassung zu regelnde staatliche Organisation des Volkes ist durch seine geschichtliche und gesellschaftliche Entwickelung bedingt. Die Wirksamkeit der Verfassung hängt von der Gesinnung und Eignung der Menschen ab, denen sie — als Wählern und Gewählten — die öffentlichen Angelegenheiten anvertraut. Die Eigenschaften, die der Parlamentarismus voraussetzt, werden nur durch langjährige politische Übung und Erziehung erworben; nur durch Überlieferung von Generation zu Generation gehen sie in Fleisch und Blut über. Unter der Herrschaft des Absolutismus und des Polizeistaates konnten sie nicht entstehen. Darum war der Übergang zu konstitutionellen Einrichtungen und zur Selbstverwaltung, ebenso wie jeder weitere große Fortschritt auf diesem Wege mit Schwierigkeiten verbunden, die in manchen Staaten noch nicht völlig überwunden sind.

2. Der Repräsentativgedanke.

Im Gegensatze zu den Ständen, die dem Monarchen gegenüber in erster Linie ihre eigenen Interessen vertraten[1]), sind sowohl die „Kammern" oder „Häuser" der modernen Parlamente als auch ihre Mitglieder Organe zur verfassungsmäßigen Bildung des Staatswillens und zur Kontrolle der Staatsverwaltung. Als Volksvertretung werden sie in einem doppelten Sinne bezeichnet: im Rechtssinne, indem der Wille dieser Organe als Gesamtwille des staatlich organisierten Volkes gilt; politisch, indem angenommen wird, daß er der öffentlichen Meinung entsprechen werde, von welcher die Wahlergebnisse ja abhängen. Daraus wird die demokratische Forderung abgeleitet, daß die Zusammensetzung der Vertretungskörper ein getreues Abbild der in der Bevölkerung vorhandenen Parteien nach Richtung, Gewicht und Stärke bilden solle, woraus sich weitergehende Folgerungen für die Ordnung des Wahlrechtes ergeben[2]).

Trotzdem die zweiten, in Republiken auch die ersten Kammern der Parlamente durch Wahl gebildet werden[3]) sind die Parlamente nichts anderes als Staatsorgane. Als solche sind sie verpflichtet, die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben in den Formen ihrer Geschäftsordnung zu erfüllen. Nicht Sonderinteressen dem Staate gegenüber, sondern das Staatsinteresse selbst haben sie wahrzunehmen. Wenn das Parlament Gesetzentwürfen zustimmt, Steuern, Ausgaben, Rekruten, Anlehen bewilligt, Staatsverträge genehmigt, so tut es das nicht der Regierung zuliebe, sondern weil es für den Staat und die durch den Staat zu verwirklichenden Volksinteressen notwendig oder nützlich ist. Sachliche Erwägungen müssen also die Haltung des Parlamentes bestimmen. Unterläßt es das Parlament, die ihm durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, oder wird es durch Ausbleiben (Abstinenz), den gewaltsamen Widerstand oder Mißbrauch der Geschäftsordnung seitens der Minderheit (Obstruktion) daran gehindert, so ist das ein Bruch der Rechtsordnung. Es gibt kein Mittel ihn zu verhindern oder zu sühnen; die Auflösung des Abgeordnetenhauses ist ja keine Strafe sondern eine politische Maßnahme. Aber wie jede Rechtsverletzung hat auch diese eine weitergehende Schädigung des Gemeinwohles zur Folge, worunter mit der Gesamtheit

[1]) Vergl. S. 32. — [2]) Vergl. unten S. 85 ff. — [3]) Auch in vielen monarchischen Staaten wird ein Teil der Mitglieder der ersten Kammer durch Wahl bestellt.

schließlich auch jene leiden, die sie herbeigeführt haben. Für die Mehrheit aber liegt darin die Mahnung, ihre Macht nicht zur Vergewaltigung der Minderheit in Dingen zu mißbrauchen, die ihr ans Leben gehen, so daß äußerster Widerstand minder Bedenklichen als Notwehr gerechtfertigt scheinen könnte.

Das Repräsentativprinzip hat nicht nur in der Verfassung der Staaten, sondern auch der Selbstverwaltungskörper Anwendung gefunden. Für diese letzteren ist er sogar noch wesentlicher, weil ihr Wille kaum in anderer Weise gebildet und wirksam gemacht werden kann als durch ein hauptsächlich aus Wahlen hervorgegangenes Kollegium. Hier wie dort ist die Wahl das Mittel, um diejenigen Personen ausfindig zu machen und zu bestellen, von denen angenommen wird, daß sie die ihnen anvertrauten Angelegenheiten zum Wohle der Gesamtheit führen werden. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt nicht nur von der Organisation und Berufungsordnung der Vertretungskörper sondern auch von der Einsicht der Wähler und der Tüchtigkeit der Gewählten ab.

Die Stellung eines Parlamentsmitgliedes — und in gewissem Sinne gilt dies auch von den anderen Vertretungskörpern — ist mit hoher moralischer Verantwortlichkeit verbunden. Nur solche Männer taugen dazu, die klug und unterrichtet genug sind, um die vom Parlamente zu erledigenden Angelegenheiten zu verstehen, und charaktervoll genug, um ihre Haltung pflichtgemäß nach sachlichen Gesichtspunkten zu bestimmen. Beredsamkeit ist zwar nützlich für den Wahlkampf und erleichtert es, im Parlamente eine Rolle zu spielen, bildet aber keine Gewähr für die erforderten Geistes- und Charaktereigenschaften. Daß eine genügende Anzahl geeigneter Männer dem parlamentarischen Leben sich widme und das Vertrauen der Wählerschaft finde, bildet die Voraussetzung einer gedeihlichen Entwickelung des Parlamentarismus.

Die Repräsentativverfassung und das politisch eng damit zusammenhängende Ehrenamt in der Verwaltung und Rechtsprechung[1]) sind politisch ungemein fruchtbar. Sie tragen viel dazu bei, daß die — an sich ja unentbehrliche — Macht des Staates und der öffentlichen Verbände nicht als fremde Gewalt zu fremden Zwecken, sondern als der ordnende, schützende und vorsorgliche Gesamtwille der Gemeinschaft empfunden wird, an dem diese selbst durch ihre verfassungsmäßigen Vertreter Anteil hat. Durch aktives und passives Wahlrecht zu den Vertretungskörpern gewinnt jeder einzelne Staatsbürger mittelbaren oder unmittelbaren Einfluß auf deren Willensrichtung; in der Form des Ehrenamtes kann jedermann an gewissen Geschäften der öffentlichen Verwaltung, an gewissen Aufgaben der Rechtsprechung sich beteiligen, ohne ihnen doch berufsmäßig anzugehören. Zur passiven Seite der Staatsbürgerschaft kommt so eine aktive: Anteil an der Willensbildung und Handhabung der öffentlichen, daraus der Staatsgewalt. Dadurch wird jeder Einzelne mit dem Staate inniger verbunden, der Untertan zum Staatsbürger gemacht und mit staatsbürgerlicher Gesinnung erfüllt.

3. Einkammer- und Zweikammersystem.

In der Organisation der Parlamente und der obersten Kollegien der Selbstverwaltungskörper besteht unter anderen darin ein tiefgehender Unterschied, als die ersteren nach dem Vorbilde des englischen Parlamentes zumeist aus zwei

[1]) Vergl. unten S. 114 und 156.

Kammern, die letzteren aber aus einer einzigen Kammer bestehen. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, spricht man von Einkammer- oder Zweikammersystem.

Beim Zweikammersystem werden die Kontrollbefugnisse des Parlamentes in der Regel von jedem der beiden Häuser selbständig ausgeübt, während zur Gesetzgebung übereinstimmende Beschlüsse beider Häuser erforderlich sind. Darin daß die beiden Häuser auf verschiedene Weise und aus verschiedenen Elementen gebildet werden, daß sie getrennt beraten und beschließen, liegt die Gewähr dafür, daß die Angelegenheiten von verschiedenen Standpunkten aus, gründlich und unparteiisch erwogen, Übereilungen und plötzliche Verschiebungen des gesellschaftlichen Gleichgewichtes vermieden werden. Die erste Kammer, das Oberhaus, entspricht mehr dem aristokratischen Prinzip, die zweite Kammer, das Unterhaus, mehr dem demokratischen Prinzip.

Die erste Kammer besteht in monarchischen Staaten in der Regel aus Männern, die kraft eigenen Rechtes, vermöge hoher öffentlicher Stellungen, oder als Vertreter wichtiger Korporationen eintreten oder die vom Monarchen auf Lebensdauer berufen werden. Die zweite Kammer geht regelmäßig aus Wahlen hervor; in Republiken auch die erste Kammer, allein die Wahlprinzipien sind hier andere — in der Regel andere Wahlkollegien, strengere Sichtung durch bedächtigere Wähler — und die Funktionsdauer ist länger, wenn nicht lebenslänglich.

So kommt es, daß die erste Kammer allenthalben bedächtiger, weitgehenden Neuerungen weniger geneigt, kurz konservativer ist wie die zweite Kammer. Man hat diese den Minutenzeiger, jene den Stundenzeiger der Staatsuhr genannt. Der ersten Kammer sind in manchen Staaten noch andere Aufgaben zugewiesen wie der zweiten, so z. B. richterliche Funktionen oder die Funktionen eines Staatsrates. In politischer Hinsicht besitzt in der Regel die zweite Kammer das Übergewicht. In ihr gelangt vermöge der engeren Fühlung mit der Wählerschaft die öffentliche Meinung getreuer zum Ausdruck; ihren Mehrheitsparteien werden in parlamentarisch regierten Staaten die Minister entnommen; sie hat die Vorhandstellung bei der Bewilligung des Budgets und des Rekrutenkontingents und erlangt dadurch größeren Einfluß auf den Gang der Geschäfte.

4. Das Mehrheitsprinzip.

Der Parlamentarismus beruht auf dem Mehrheitsprinzipe. Es besteht darin, daß sowohl bei den Wahlen, als auch bei den Beschlüssen der Kammer und sonstigen Vertretungskörper der Wille der Mehrheit als der Wille der Gesamtheit gilt. Es gibt keine andere gleich sichere Art den Gesamtwillen zu bilden. Sie stellt alle gleich und läßt der Minderheit die Aussicht, dadurch, daß sie ihre Gegner bekehrt und die öffentliche Meinung für sich gewinnt, zur Mehrheit zu werden. Daher die große Bedeutung, welche die öffentliche Meinung und die Mittel, wodurch sie gebildet und beeinflußt wird: Presse, Versammlungen, Agitation von Haus zu Haus und von Mann zu Mann für das politische Leben der Gegenwart, besonders für den Parlamentarismus haben. Freilich kann jene Erwartung, nämlich durch die Kraft der Argumente zu siegen, in solchen Fragen nicht erfüllt werden, in welchen die Parteistellung von vornherein durch unabänderliche oder kaum verrückbare Verhältnisse, wie z. B. nationale oder konfessionelle Zugehörigkeit, gegeben ist und eine Änderung der hierauf beruhenden politischen Überzeugung nicht zu erwarten steht. Hier kann

das Mehrheitsprinzip leicht zur Unterdrückung der Minderheit führen. Daraus entspringt das Problem des Minoritätenschutzes. Es besteht in der ebenso wichtigen als schwierigen Frage, ob die Minderheiten bei Wahlen Gelegenheit zur Vertretung erhalten und bei Abstimmungen vor Vergewaltigung geschützt werden sollen und wie das zu bewirken sei.

5. Die Grundsätze des Wahlrechtes.

Die Grundlage des parlamentarischen Systems bildet das Wahlrecht. Es ist die Form, in welcher die von der Verfassung hiezu berufenen Staatsbürger mittelbar Einfluß auf die Willensbildung des Staates und der Selbstverwaltungskörper erlangen: sie stimmen für die Kandidaten, deren Programm ihnen am meisten zusagt. Aber dieser Einfluß hängt von der Einrichtung des Wahlrechtes: von dem Wahlrechtssystem ab[1]).

Dem demokratischen Prinzip entspricht das allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlrecht. Es steht allen Männern zu, die ein gewisses Alter erreicht haben, gibt jedem Wähler den gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis und läßt die Wähler selbst den Mann ihres Vertrauens bezeichnen; dieser wird also nicht durch Wahlmänner bestellt oder aus einem zu andern Zwecken gebildeten Kollegium entsendet.

Im Gegensatze dazu stehen die dem aristokratischen Prinzip entsprechenden Einschränkungen des Wahlrechtes. Sie werden damit begründet, daß man nicht bei jedem das gleiche Interesse am Staate und das gleiche Verständnis für den Staat voraussetzen dürfe. Daher solle nicht jeder zur Wahl zugelassen werden oder doch das Gewicht der Stimmen bei der Wahl nicht das gleiche sein.

Ein Mittel, um die Wähler nach Interessenkreisen zu sondern und darnach die Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen abzustufen, bildet die sogenannte Interessenvertretung. Darnach wird die Gesamtzahl der Mandate auf verschiedene soziale oder wirtschaftliche Schichten oder nach sonstigen Gesichtspunkten aufgeteilt; die Angehörigen derselben oder die Körperschaften, in denen sie organisiert sind, bilden die Wahlkörper. Sie sind also sicher, nicht etwa durch andere Gruppen überstimmt zu werden, und auch die Zahl ihrer Vertreter ist den Zufälligkeiten der Wahl entrückt. In der Zusammensetzung der so gebildeten Kammern kommt nicht so sehr die allgemeine Stimmung der Wählerschaft als wie vielmehr die Bedeutung zum Ausdruck, die den einzelnen Wählerklassen bei der Aufteilung der Mandate zuerkannt worden ist. Nur innerhalb der Wählerklassen, nicht im ganzen entscheidet die Mehrheit. Eine plutokratische Form der Interessenvertretung stellen solche Wahlkörper dar, die nach der Steuerleistung der Wähler geschieden sind. Je nach der Aufteilung der Mandate auf die Wahlkörper erlangen die größeren Steuerträger einen Einfluß auf das Wahlergebnis, der im umgekehrten Verhältnisse zur Zahl der Wähler steht. Denn die Zahl der Personen, die zusammen einen Abgeordneten wählen, ist desto geringer, je wohlhabender die Wähler, nach der Steuerleistung zu schließen, sind. Aber auch bei einer im übrigen gleichartigen Gestaltung des Wahlrechtes kann durch einen sogenannten Steuerzensus, der das Wahlrecht an ein gewisses Mindestmaß direkter Steuern knüpft, die große

[1]) Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901; A. Menzel, Die Systeme des Wahlrechtes. Wien 1905.

Masse der Besitzlosen und Schlechtgelohnten vom Wahlrechte ausgeschlossen werden. Dann ist das Wahlrecht gleich, aber nicht allgemein.

Alle diese Verschiedenheiten des Wahlrechtes werden mit dem Unterschiede in den politischen Bedürfnissen und in der politischen Reife der einzelnen Personen und sozialen Klassen begründet. Man hört wohl auch die Forderung, daß der größeren Steuerleistung ein besseres Wahlrecht, d. h. mehr Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlamentes und der Selbstverwaltungskollegien entsprechen solle. Aber die Steuerleistung darf nicht als Kaufpreis für öffentlichen Einfluß aufgefaßt werden; in ihr liegt die Erfüllung einer allgemeinen Pflicht, zu der jedermann nach seiner Leistungsfähigkeit herangezogen werden soll. Überdies liefern die indirekten Steuern, die in den Warenpreisen auf die Konsumenten, mithin auf die breiten Volksschichten überwälzt werden, ein größeres Erträgnis als die direkten Steuern.

Auf den hier besprochenen drei Wahlsystemen beruhen die Wahlen in die Vertretungskörper in Österreich. Für den Reichsrat das allgemeine gleiche und direkte Wahlrecht, für die Landtage das System der Interessenvertretung, für die Gemeindevertretungen das auf den Abstufungen der Steuerleistung beruhende Klassenwahlrecht nach Wahlkörpern. Die Angliederung einer allgemeinen Wählerklasse an die Wählerklassen (Kurien) der Interessenvertretung, die einige Landtage im Anschlusse an die frühere Gestaltung des Reichsratswahlrechtes vorgenommen haben, stellt eine Verbindung der Interessenvertretung mit dem allgemeinen Wahlrecht dar und gibt den Wählern der oberen Klassen ein mehrfaches oder Pluralwahlrecht.

Das Pluralwahlrecht ist ein Mittel, um bei der Ausdehnung des Wahlrechtes auf breitere Schichten einem Teile der Wähler größeren Einfluß auf das Wahlergebnis zu verschaffen. Es besteht darin, daß jedem Wähler beim Zutreffen gewisser Voraussetzungen weitere Stimmen zuerkannt werden. Solche Voraussetzungen sind: höheres Alter, eine gewisse Steuerleistung, höherer Bildungsgrad usw. Die Wähler, bei welchen diese Voraussetzungen zutreffen, zählen also zwei- oder mehrfach und können trotz ihrer geringeren Zahl das Übergewicht erlangen[1]).

Aber auch dort, wo die Forderung des gleichen Wahlrechtes verwirklicht ist, umfassen die einzelnen Wahlkreise nicht die gleiche Anzahl von Wählern. Da in dieser Hinsicht sehr erhebliche Unterschiede bestehen, ist auch das Gewicht der Stimmen sehr verschieden. Das erklärt sich daraus, daß die Wahlkreise nicht etwa mechanisch nach der Zahl der Bevölkerung oder der Wähler, sondern unter Berücksichtigung der Gemeinden und Verwaltungsbezirke abgegrenzt sind, die ja auch in allen anderen Hinsichten den Rahmen für das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Leben bilden[2]). Damit ist auch Gelegenheit gegeben, dem Unterschiede zwischen Stadt und Land, zwischen den einzelnen Volksstämmen und sonstigen Interessen in der Weise Rechnung zu tragen, daß die gegensätzlichen Elemente entweder eigene Wahlkreise erhalten oder doch eigene Wahlkörper bilden und so vor Überstimmung geschützt werden[3]). Auch kann so den gesellschaftlich

---

[1]) Vergl. Georg Jellinek, Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen. Dresden 1905. — [2]) Vergl. die Tabelle 13 des Anhanges und Anm. 4 auf S. 99. — [3]) Ein Beispiel dafür bietet die mährische Landtagswahlordnung von 1905. Sie sondert auf Grund eines „nationalen Katasters" die Wähler in den Wählerklassen der Städte und der Landgemeinden, dann in der allgemeinen Wählerklasse in Wahlkörper deutscher und böhmischer Nationalität.

und wirtschaftlich weiter vorgeschrittenen Gebietsteilen, die mehr Ansprüche an den Staat stellen und mehr für ihn leisten, ein wirksameres Wahlrecht und eine ausgiebigere Vertretung gegeben werden als den noch unentwickelten. Denn die politischen Bedürfnisse sind nicht überall gleich: ihre Erweckung, die „Politisierung" der Bevölkerung dringt mit der allgemeinen Kulturentfaltung nur allmählich von Wirtschaftsstufe zu Wirtschaftsstufe, von Schicht zu Schicht vorwärts. Man sieht, wie wichtig die Einteilung der Wahlkreise (im politischen Sprachgebrauche oft scherzhaft „Wahlgeometrie" genannt) für das Ergebnis der Wahlen, mithin auch für die Zusammensetzung, den Geist und die Leistungen der Vertretungskörper ist.

Aber auch die beste Wahlkreiseinteilung gewährt keine Sicherheit dafür, daß die Wahlergebnisse der tatsächlichen Stärke der Parteien im Lande entsprechen. Ansehnliche Minderheiten können unvertreten bleiben oder müssen sich vielleicht mit viel weniger Mandaten begnügen, als es dem Verhältnisse der abgegebenen Stimmen entspricht. Sie können aber auch besser abschneiden, vielleicht sogar besser wie die Mehrheit. Es kommt ganz auf die Verteilung der Parteien nach Wahlkreisen an. Man ist daher bestrebt, Wahlsysteme ausfindig zu machen, die jeder Partei beiläufig soviel Mandate sichern, wie dies ihrer Stärke entspricht, so daß die Mandate beiläufig in dem gleichen Zahlenverhältnisse auf die einzelnen Parteien sich verteilen wie die abgegebenen Stimmen. Das soll durch sogenannte Verhältnis- oder Proportionalwahlen geschehen, die also auch den Minderheiten eine angemessene Vertretung sichern[1]).

Die Durchführung dieses Prinzips begegnet großen praktischen Schwierigkeiten. Auch wird die theoretische Einwendung erhoben, daß die aus Verhältniswahlen hervorgehenden Abgeordneten nicht mehr Vertreter der Gesamtheit sondern lediglich ihrer Partei wären. So fühlen und gebärden sich die Gewählten aber wohl unter allen Wahlsystemen. In Österreich finden Verhältniswahlen in einzelnen Wählerklassen des mährischen und des oberösterreichischen Landtages statt. Einfacher ist es, der Minderheit überhaupt eine Vertretung zu sichern, wenn sie auch nicht ihrer zahlenmäßigen Stärke entspricht. Ein — allerdings nicht ganz gelungener — Versuch in dieser Richtung ist durch die Sonderbestimmungen für die Reichsratswahlen in Galizien unternommen worden.

Der Schutz der Minderheiten bei den Wahlen bedeutet aber noch nicht ihren Schutz bei der Tätigkeit der Vertretungskörper. Auch hier ist ja in der Regel das Prinzip der Mehrheit maßgebend. Ein gewisser Schutz der Minderheiten besteht dann, wenn für wichtige Beschlüsse eine so hoch qualifizierte Mehrheit oder die Anwesenheit von so viel Kammermitgliedern erfordert wird, daß die Minderheit den Beschluß oder die Beschlußfähigkeit verhindern kann. Einer völligen Aufhebung des Mehrheitsprinzips kommt es gleich, wenn die Parteien nach Kurien getrennt abstimmen und jeder Kurie ein Vetorecht gegen Beschlüsse der andern zusteht. Das setzt voraus, daß die Parteibildung auf unveränderlichen Verhältnissen, wie z. B. der nationalen Zugehörigkeit, beruht und daß auch die Mehrheit einsehe, daß es unbillig oder politisch unmöglich sei, die Minderheit in ihren Lebensfragen durch Überstimmen zu vergewaltigen. Auch für diese Art des Minoritätenschutzes wird die Zukunft die richtigen Formen noch zu finden haben.

---

[1]) Vergl. H. Rosin, Minoritätsvertretung und Proportionalwahlen. 1892.

6. Die politischen Parteien.

Schon die bisherigen Bemerkungen lassen erkennen, wie wichtig die Parteien für das konstitutionelle Leben sind. Parteien sind freie, von der Rechtsordnung nicht angeordnete Organisationen zur Verwirklichung politischer Ziele. In den Parteiprogrammen werden die angestrebten Ziele aufgestellt und begründet. Auch in absolut beherrschten Gemeinwesen gibt es Parteien; seine volle politische Bedeutung entwickelt das Parteiwesen aber nur dort, wo die Verfassung den Parteien Gelegenheit gibt, durch Beeinflussung der Wahlen und fernerhin der Beschlüsse der Vertretungskörper in gesetzlicher Weise für die Erfüllung ihrer Wünsche einzutreten.

Das Parteiwesen ist die Form, in welcher die einzelnen Bürger am öffentlichen Leben teilnehmen und sich aus der Fülle individueller Meinungen und Wünsche die Zielpunkte eines durch die Wahlen und die Haltung der Gewählten in den Vertretungskörpern zu verwirklichenden Kollektivwillens ergeben. Die Meinungsverschiedenheiten hierüber kommen in den Parteiprogrammen zum Ausdruck, zu denen sich die Kandidaten bekennen. Sie deuten die großen Richtlinien an, zwischen denen der Einzelne unter Zurückstellung seiner persönlichen Ansichten zu wählen hat. Auch in persönlicher Hinsicht ist die Wahl in Wirklichkeit nicht frei. Die Wähler, die mit ihren Stimmen wirklich das Wahlergebnis beeinflussen wollen, können kaum anders, als für den von der Parteiorganisation aufgestellten Kandidaten zu stimmen, wenn er auch nicht gerade der Mann ihres Herzens ist. Handelten sie anders, so würden sich die Stimmen wirkungslos zersplittern. Die Auslese der Kandidaten erfolgt im Schoße der Parteikomitees, deren Taktik und Autorität auf die Wähler von großer Wichtigkeit für das Wahlergebnis ist.

Jede Partei muß bestrebt sein, ihre Ziele und Anschauungen vor der Wählerschaft zu rechtfertigen und die Schwankenden durch Presse, Versammlungen und Privatagitation für sich zu gewinnen. Diese Erörterung öffentlicher Angelegenheiten verbreitet politische Kenntnisse und Einsicht in weiteren Kreisen und ermöglicht die Entstehung einer öffentlichen Meinung.

Je nachdem es sich um Angelegenheiten der Selbstverwaltung, der Landes- oder Reichsgesetzgebung handelt, werden kommunale, Landtags- und Reichsratsparteien unterschieden. Sie hängen vermöge der Verwandtschaft der Gesichtspunkte vielfach untereinander zusammen.

Die Gesichtspunkte der Parteibildung sind sehr mannigfaltig und durch die Hauptfragen der Politik, der Volkswirtschaft und sozialen Klassenbewegung gegeben. Die politischen Gesichtspunkte lassen sich unter die — freilich wenig bezeichnende — Formel „fortschrittlich (liberal) oder konservativ“ bringen. In wirtschaftlicher Hinsicht handelt es sich um die Frage, inwieweit die Staatsgewalt in das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte eingreifen solle und weiterhin vornehmlich um die Auseinandersetzung zwischen landwirtschaftlichen und gewerblichen, ländlichen und städtischen, großkapitalistischen und Mittelstandsinteressen, in sozialpolitischer Hinsicht um den Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit, zwischen den bürgerlichen Schichten und der Arbeiterklasse. Wichtige Elemente der Parteibildung sind in manchen Staaten die konfessionellen Gegensätze in der Bevölkerung, ferner die gegensätzliche Stellung in der Frage des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat. Dazu kommt in Österreich als Anlaß zur Parteibildung

noch der alle andern Einteilungsgründe überragende Unterschied der Nationalität, in Ungarn überdies die Frage der Fortbildung des Verhältnisses zu Österreich.

Aus der Kombination derartiger Gesichtspunkte ergibt sich eine weitgehende Zersplitterung der Parteien. Sehr zum Schaden des Parlamentarismus. Er kann nur dort glatt arbeiten, wo die Kammern, wie in England, unter Zurückstellung geringerer oder augenblicklich praktisch belangloser Meinungsverschiedenheiten sich in zwei Parteien (whigs und tories) gliedern, die einander in der Regierung ablösen, je nachdem sich die Mehrheit des Landes bei den Wahlen für die eine oder andere Partei entschieden hat. Oder richtiger: nicht für die Partei als solche, sondern für ihre Auffassung in den Dingen, die demnächst zur Entscheidung kommen werden. Das englische Zweiparteiensystem ist also ein Mittel, um die zeitgemäßen Fragen der Gesetzgebung im Sinne der Mehrheit des Landes zu lösen, dessen Entscheidung nicht nur nach dem Ablauf der Wahlperiode, sondern durch die Auflösung der zweiten Kammer und Ausschreibung von Neuwahlen auch dann angerufen wird, wenn es fraglich ist, ob die Parlamentsmehrheit noch die Wähler hinter sich hat. Der Zusammenschluß der kleineren Parlamentsfraktionen oder verschiedener Parteien, deren keine für sich allein die Mehrheit besitzt, ist die Voraussetzung dafür, daß eine parlamentarische Regierung gebildet werden könne, welche die Geschäfte im Sinne dieser „Koalition" führt und dafür von den koalierten Parteien unterstützt wird. Wo die Voraussetzungen einer parlamentarischen Regierung in den Parteiverhältnissen nicht gegeben sind, können die Geschäfte lediglich nach den Weisungen des Monarchen geführt werden, der den Parteibestrebungen und wechselnden Parteigruppierungen gegenüber das Staatsinteresse wahrnimmt.

Parteien sind also notwendig, um die Wähler für die Wahlen, die Gewählten für die Tätigkeit in den Vertretungskörpern zu organisieren. Sie sind das Mittel, um die Meinungen und Wünsche der Einzelnen zusammenzufassen und politisch wirksam zu machen. Nur in diesem Sinne: als Mittel zum Zweck, nicht als Selbstzweck haben sie Berechtigung. Jede Partei verfolgt ja an sich berechtigte Interessen. Aber die Durchsetzung derselben wird gehemmt durch die nicht minder berechtigten Interessen der anderen Parteien. Es liegt im Wesen der Parteien, daß jede ihre Anschauungsweise als die allein richtige, ihr Interesse als das Staats- oder Gemeininteresse hinstellt. Darin liegt ein Stück Wahrheit und viel Irrtum. Denn alle Parteien erwarten die Erfüllung ihrer Wünsche vom Staate. Der Staat ist aber der Staat aller Parteien; er darf sich nicht ausschließlich in den Dienst dieser oder jener Partei stellen. Erst aus dem Widerspiel der Parteiinteressen ergibt sich die Mittellinie des Gemeinwohles. Ebenso wie jeder Einzelne bei der Verfolgung seiner Ziele und Wünsche auf seine Mitmenschen achten muß, schulden auch die Parteien einander Duldung und Rücksicht. Der Parteigegner ist nicht etwa ein Feind, sondern ein Mitbürger, der über gewisse Angelegenheiten des öffentlichen Lebens anders denkt als wir und dafür wahrscheinlich seine guten Gründe hat. Alle Parteien sind aufeinander angewiesen und müssen miteinander auskommen. Das wird um so besser gelingen, je mehr wir das relativ Berechtigte der gegnerischen Ansichten und Bestrebungen verstehen lernen. Es ist Bürgerpflicht, in den Fragen des öffentlichen Lebens Stellung zu nehmen und Partei zu ergreifen. Aber nur auf Grund reiflicher Einsicht, die beide Seiten der Frage erwägt. So nützlich, ja unentbehrlich Parteien sind, so gefährlich kann die Parteischablone, so unerträglich die Parteiherrschaft werden, vollends wenn sie in geschäftliche oder gar amtliche Begünstigung der

Parteigenossen und ebensolche Benachteiligung der Parteigegner ausartet. Dann vergiften die Parteigegensätze das politische und gesellschaftliche Leben und die Parteien werden anstatt zu Hilfsmitteln zu Hemmnissen des Staatswohles und der gesellschaftlichen Entwickelung.

Der Wert des Konstitutionalismus liegt nicht etwa in dem parlamentarischen Regierungssystem, sondern in der Organisation der im Volke lebendigen Kräfte und Bestrebungen für den Staat. Er ist das Mittel, um bei der Gesetzgebung aus dem Gegenspiel der Meinungen die Mittellinie des Gemeinwohles ausfindig zu machen, und eine Gewähr dafür, daß die Grundsätze des Rechtsstaates von der Verwaltung eingehalten werden. Ein gewaltiger politischer Fortschritt gegenüber dem Absolutismus selbst dann, wenn die schöpferische Kraft versagt, die man dem Parlamentarismus früher zugetraut hat. Man darf dabei nicht übersehen, daß die parlamentarischen Einrichtungen der meisten europäischen Staaten noch jung, nicht Ergebnisse einer allmählichen Entwickelung, sondern ausländischen Vorbildern nachgebildet sind und sich noch besser einleben müssen. Sie setzen die politische Erziehung des Volkes voraus und sind selbst das beste Mittel politischer Erziehung. Aber erst in späteren Generationen wird sie vollendet sein. Denn ebensowenig wie im organischen Leben gibt es im Leben der Völker sprunghafte Übergänge. Jede Neuerung ist das Ergebnis allmählicher Entwickelung, jeder Fortschritt bedingt Anpassung des Lebens an die Form und ist in letzter Linie eine Frage der Reife.

Die hier nicht besonders hervorgehobenen Seiten des Konstitutionalismus werden im nächsten Kapitel gelegentlich der Darstellung des österreichischen Parlamentsrechtes erörtert werden, so insbesondere die Kontrollbefugnisse des Parlamentes und die damit in enger Verbindung stehende Ministerverantwortlichkeit.

XVIII. Der österreichische Reichsrat.

1. Der Geschäftskreis.

Die Entstehungsgeschichte des österreichischen Reichsrates ist im X. Kapitel, der Kampf des Zentralismus und des Föderalismus um seine Gestaltung und seinen Geschäftskreis im XII. Kapitel besprochen worden. In diesem Abschnitte ist zunächst der Geschäftskreis zu erörtern. Er zerfällt in zwei große Gruppen: Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Kontrolle der Verwaltung. Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung besteht in der Beschlußfassung über den Inhalt der Gesetzentwürfe, die durch den Gesetzesbefehl (Sanktion) des Kaisers zum Gesetze werden. Der Verwaltungskontrolle dient eine Reihe von Berechtigungen, durch welche jedes der beiden Häuser des Reichsrates nicht nur die laufende Verwaltung zu prüfen, sondern auch Einfluß auf die künftige Richtung derselben zu nehmen vermag. Jedes der beiden Häuser ist endlich, um die geregelte und ungestörte Erfüllung seiner Obliegenheiten sicherzustellen, befugt, seine Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu verwalten.

Das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, R.-G.-Bl. Nr. 141, grenzt den Wirkungskreis des Reichsrates den Landtagen gegenüber ab. Nach § 11 dieses Gesetzes umfaßt er alle Angelegenheiten, welche sich auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehen, die allen im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern gemeinschaftlich sind, soweit sie nicht zu den nach dem Ausgleich mit Ungarn gemeinsamen Angelegenheiten gehören, für welche die Delegationen bestellt sind.

Als Angelegenheiten der Reichsgesetzgebung werden die folgenden aufgezählt:

1. in Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten: die Prüfung und Genehmigung der Handelsverträge und jener Staatsverträge, die das Reich oder Teile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten oder eine Änderung des Staatsgebietes zur Folge haben;

2. in Bezug auf das Militärwesen: die Art und Weise, Ordnung und Dauer der Militärpflicht, die jährliche Bewilligung der auszuhebenden Mannschaft (Rekrutenkontingent), die allgemeinen Bestimmungen über Vorspannleistung, Verpflegung und Einquartierung des Heeres;

3. in verfassungsrechtlicher Hinsicht: die Gesetzgebung betreffend die Form der Behandlung der mit Ungarn als gemeinsam festgestellten Angelegenheiten, über jene Gegenstände, welche sich auf Pflichten und Verhältnisse der einzelnen Länder untereinander beziehen, die Gesetze zur Durchführung der Staatsgrundgesetze über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, über das Reichsgericht, über die richterliche, Regierungs- und Vollzugsgewalt, endlich über die Grundzüge der Organisierung der Gerichts- und Verfassungsbehörden[1]);

4. in Bezug auf die innere Verwaltung: die Gesetzgebung über Staatsbürger- und Heimatsrecht, über Fremdenpolizei und Paßwesen, sowie über die Volkszählung; über die konfessionellen Verhältnisse, über Vereins- und Versammlungsrecht, über die Presse und den Schutz des geistigen Eigentums; die Feststellung der Grundsätze des Unterrichtswesens bezüglich der Volksschulen und Gymnasien, dann die Gesetzgebung über die Universitäten; über das Medizinalwesen, sowie zum Schutze gegen Epidemien und Viehseuchen;

5. insbesondere bezüglich der Volkswirtschaft: die Regelung des Geld-, Münz- und Zettelbankwesens, der Zoll- und Handelsangelegenheiten, sowie des Telegraphen-, Post-, Eisenbahn-, Schiffahrts- und sonstigen Reichs-Kommunikationswesens; die Kredit-, Bank-, Privilegien- und Gewerbegesetzgebung[2]), dann die Gesetzgebung über Maß und Gewicht, über Marken- und Musterschutz;

6. in Bezug auf das Justizwesen: die Strafjustiz- und Polizeistraf-, sowie die Zivilrechtsgesetzgebung[3]), ferner die Gesetzgebung über Handels- und Wechselrecht, See-, Berg- und Lehenrecht;

7. in Bezug auf das Finanzwesen: die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes und die jährliche Steuerbewilligung, die Gesetzgebung über Monopole und Regalien, die Prüfung der Finanzgebarung, die Aufnahme und Konvertierung von Darlehen, die Veräußerung, Umwandlung und Belastung unbeweglichen Staatsvermögens und überhaupt alle Finanzangelegenheiten, welche den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern gemeinsam sind.

Das Wort „Gesetzgebung" wird hier im formellen Sinne gebraucht; es bedeutet nicht nur die Aufstellung von Rechtssätzen (Gesetzgebung im materiellen

---

[1]) Diejenigen Verfügungen über die Organisation der staatlichen Verwaltungsbehörden, die durch die Kompetenz der Landesgesetzgebung zur Organisation der autonomen Verwaltungsbehörden bedingt sind, fallen jedoch in den Wirkungskreis der Landtage. — [2]) Mit Ausschluß der Gesetzgebung über die Propinationsrechte. — [3]) Mit Ausschluß der öffentlichen Bücher und einiger sonstiger Angelegenheiten, die auch materiell in den Wirkungskreis der Landesvertretungen fallen.

Sinne) sondern auch die in den Formen der Gesetzgebung ausgedrückte Zustimmung zu wichtigen Verwaltungsakten, wie z. B. zur Aufstellung des Staatsvoranschlages, zur Aufnahme von Darlehen, Veräußerung von Staatsvermögen, Feststellung des Rekrutenkontingentes. In der Form einer Genehmigung wird die Zustimmung des Parlamentes ausgesprochen zu den oben unter 1 angeführten Staatsverträgen und zu den Notverordnungen nach § 14 unseres Gesetzes[1]). Erfolgt die Genehmigung nicht, so gelten die Verträge als gelöst, die Verordnungen als aufgeboben; sie sind bis zum Beschlusse des Parlamentes resolutiv bedingt[2]).

Hievon abgesehen, wird in der Verfassung nicht die Grenze zwischen der Gesetzgebung und Verordnungsgewalt, sondern zwischen dem Wirkungskreise des Reichsrates und dem Wirkungskreise der Landtage, mithin zwischen dem zentralistischen und dem föderalistischen Prinzip gezogen. Die dem Reichsrate nicht ausdrücklich vorbehaltenen Angelegenheiten sind den Landtagen überlassen. Aber die Grenze ist nicht scharf genug gezogen, der Widerstreit der politischen Prinzipien nicht so weit durch das Recht geschlichtet, als daß er nicht bei der Behandlung gewisser gesetzgeberischer Aufgaben immer aufs neue ausbräche. Auch greifen Reichs- und Landesgesetzgebung mehrfach ineinander über: die nähere Regelung solcher Angelegenheiten, für welche der Reichsrat lediglich die Grundsätze feststellt, fällt den Landtagen zu; andererseits können die Landtage ihnen zustehende Angelegenheiten der Reichsgesetzgebung überweisen.

Die dem Parlamente zustehende Verwaltungskontrolle erstreckt sich sowohl auf die Gesetzmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltung. In beiden Hinsichten sind politische Rücksichten mit im Spiele. Um die Kontrolle auszuüben, kann jedes der beiden Häuser des Reichsrates die Anwesenheit der Minister verlangen, die Minister interpellieren, die Verwaltungsakte der Regierung einer Prüfung unterziehen, über eingehende Petitionen Auskunft verlangen, Untersuchungskommissionen ernennen und seinen Ansichten in Form von Adressen (an die Krone) oder Resolutionen (an die Regierung) Ausdruck geben. Die wichtigste Handhabe für die Kontrolle bietet das Budgetrecht[3]). Die Gebarung mit der Staatsschuld[4]) wird durch eine aus je 5 Mitgliedern des Abgeordnetenhauses und des Herrenhauses bestehende Staatsschulden-Kontrollkommission überwacht. Diese Kommission ist permanent, indem sie ihre Wirksamkeit auch bei Vertagung des Reichsrates oder Auflösung des Abgeordnetenhauses fortsetzt, bis sie erneut worden ist. Sie ist in Ausübung ihrer Obliegenheiten immun, berichtet alljährlich an den Reichsrat über den Stand der Staatsschuld und veröffentlicht halbjährig Berichte über den Stand derselben. Denn volle Klarheit über den Stand und die Verwaltung der Staatsschuld sind wesentliche Voraussetzungen des Staatskredites.

Politisch wirksam werden die Kontrollbefugnisse des Parlamentes dadurch, daß Minister, die dauernd das Vertrauen des Parlamentes verloren haben, die Geschäfte nicht fortführen können und abtreten müssen; juristisch können sie, wenn die Voraussetzungen hiefür gegeben sind, zur Ministeranklage führen.

---

[1]) Vergl. S. 142. — [2]) Vergl. Jos. Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs usw. Graz 1901. — [3]) Das Budgetrecht wird in Verbindung mit der Finanzverwaltung im XLVIII. Kapitel besprochen. — [4]) Vergl. das LI. Kapitel.

2. Die Ministerverantwortlichkeit.

Die Ministerverantwortlichkeit hat zwei Seiten, eine juristische und eine politische. Durch die politische Ministerverantwortlichkeit soll die Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung gesichert werden. Da die Zweckmäßigkeit von dem Parlamente gelegentlich der von ihm gehandhabten Verwaltungskontrolle beurteilt wird, so läuft die politische Verantwortlichkeit der Minister darauf hinaus, ob ihre Geschäftsführung von der Parlamentsmehrheit gebilligt wird oder nicht. Nicht im Prozeßwege sondern in der Form parlamentarischer Verwaltungskontrolle wird sie geltend gemacht und die Verurteilung kann nur darin bestehen, daß die Parlamentsmehrheit dem Minister ihr Vertrauen entzieht, dies gelegentlich einer Abstimmung ausdrückt und ihn so zum Rücktritte nötigt. Freilich wird dieser Erfolg nur in parlamentarisch regierten Staaten mit Notwendigkeit eintreten. Die Wirksamkeit der politischen Ministerverantwortlichkeit hängt somit gänzlich von der tatsächlichen Machtstellung des Parlamentes ab. Ihre Bedeutung besteht nicht so sehr darin, geschehene Mißgriffe zu ahnden, als vielmehr die Minister dazu zu nötigen, bei ihrer Amtsführung stets auf das Urteil des Parlamentes und der öffentlichen Meinung bedacht zu sein.

Anders verhält es sich mit der Ministerverantwortlichkeit im Rechtssinne, die durch die Anklage vor dem Staatsgerichtshofe geltend gemacht wird. Ihr Ausgangspunkt ist das „Impeachment" des englischen Parlamentes, bei welchem das Oberhaus über die vom Unterhaus angeklagten Minister zu Gericht sitzt. Nach diesem Vorbilde waren die modernen Verfassungen bestrebt, die Verantwortlichkeit der Minister in Rechtssätze zu kleiden und Gerichte zur Entscheidung hierüber zu bestellen. Das ist in Österreich durch das Gesetz vom 25. Juli 1867 über die Verantwortlichkeit der Minister geschehen.

Darnach bildet die Gegenzeichnung der Regierungsakte durch die Minister die notwendige Ergänzung zu der Unverantwortlichkeit des Monarchen[1]). Jeder Regierungsakt des Kaisers bedarf zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers.

Die Haftung erstreckt sich auf alle den Ministern[2]) innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises zur Last fallenden Handlungen und Unterlassungen, wodurch sie vorsätzlich oder aus grober Fahrlässigkeit ein Gesetz verletzt haben. Sie umfaßt alle in die Zeit ihrer Amtsführung fallenden kaiserlichen Anordnungen, mögen sie dieselben beantragt und gegengezeichnet haben oder nicht, die eigenen Weisungen der Minister und die absichtliche Unterstützung gröblicher Pflichtverletzung eines andern Ministers. Das Recht der Anklage steht jedem der beiden Häuser selbständig zu. Durch die Art der Geschäftsbehandlung ist dafür gesorgt, daß der Antrag hiezu weder leichtfertig gestellt noch verschleppt werde, und der Anklagebeschluß nur auf Grund einer eingehenden Untersuchung und mit Zweidrittelmehrheit gefaßt werden könne. Der Beschluß bewirkt die Einstellung der Amtswirksamkeit des angeklagten Ministers.

---

[1]) Die Folge davon ist, nebenbei bemerkt, daß für die Minister nicht die gleiche Gehorsamspflicht besteht wie für andere Staatsbeamte; Anordnungen, für die sie die Verantwortung nicht übernehmen wollen, können sie sich durch Demission entziehen. Das wird ihnen durch ein gesetzlich zugesichertes Ruhegehalt erleichtert. — [2]) Den Ministern sind in dieser Hinsicht die mit der selbständigen Leitung eines Ministeriums betrauten Beamten gleich gehalten.

Zur Entscheidung über die Anklage ist der Staatsgerichtshof berufen, in welchen jedes der beiden Häuser je 12 unabhängige und gesetzeskundige Staatsbürger, welche keinem der beiden Häuser des Reichsrates angehören dürfen, auf die Dauer von 6 Jahren entsendet. Das Verfahren ist das durch die allgemeine Strafprozeßordnung vorgezeichnete. Die gesetzliche Folge der Verurteilung ist die Entfernung aus dem Rate der Krone; als Erschwerung sind Entlassung aus dem Staatsdienste und zeitlicher Verlust der politischen Rechte vorgesehen. Ist das allgemeine Strafgesetz verletzt, so kommen außerdem seine Strafbestimmungen zur Anwendung. Im sogenannten Adhäsionsverfahren kann auch der Ersatz des durch die rechtswidrige Amtsführung dem Staate oder dritten Personen zugefügten Schadens auferlegt werden. Begnadigung ist nur auf Antrag des Hauses zulässig, das die Anklage erhoben hat.

3. Zusammensetzung und Organisation des österreichischen Reichsrates[1]).

Der österreichische Reichsrat beruht auf dem Zweikammersystem. Er besteht aus dem Herrenhause und dem Abgeordnetenhause[2]).

Mitglieder des Herrenhauses sind die großjährigen Prinzen des kaiserlichen Hauses, die großjährigen Häupter inländischer, durch Grundbesitz hervorragender Adelsgeschlechter, denen der Kaiser die erbliche Reichsratswürde verliehen hat, die Erzbischöfe und Bischöfe von fürstlichem Rang, endlich Männer, die vom Kaiser im Hinblicke auf ihre Verdienste um Staat oder Kirche, Wissenschaft oder

---

[1]) Zur Ergänzung der nachfolgenden Ausführungen über den österreichischen Reichsrat werden hier einige Bemerkungen über den ungarischen Reichstag eingeschaltet. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1848 ist der Landtag der ungarischen Stände in eine moderne zweikammerige Volksvertretung umgebildet und im Hinblicke auf die beabsichtigte Einbeziehung von Siebenbürgen und Kroatien-Slawonien als ungarischer Reichstag bezeichnet worden. Der ungarische Reichstag besteht aus dem Magnatenhause und dem Abgeordnetenhause. Die Mitgliedschaft im Magnatenhause wird durch Geburt, kraft gewisser Würden in Ämtern, endlich durch königliche Berufung erworben; die Gesamtzahl der ernannten Mitglieder darf 50 nicht übersteigen; jährlich dürfen nicht mehr als 5 Personen zu Mitgliedern des Magnatenhauses ernannt werden. Auch drei Mitglieder des kroatisch-slawonischen Landtages haben Sitz und Stimme im ungarischen Magnatenhause. Das Abgeordnetenhaus besteht aus 413 in ungarischen Wahlbezirken gewählten Abgeordneten; dazu kommen in Angelegenheiten, die Kroatien-Slawonien mitbetreffen, 40 Delegierte des kroatisch-slawonischen Landtages. Fünfjährige Wahlperioden. Das aktive Wahlrecht ist durch die Forderungen eines Steuer- oder Intelligenzzensus, von Haus- oder Grundbesitz auf einen verhältnismäßig engen Kreis beschränkt. In Ungarn treffen durchschnittlich 2757 Wähler, in Österreich 10.710 Wähler auf ein Mandat. Auch bestehen strenge Inkompabilitätsbestimmungen, um die unabhängige Ausübung der Mandate zu sichern und deren Mißbrauch zu verhindern. In nationaler Hinsicht ergibt sich eine Einschränkung aus der Bestimmung des ungarischen Nationalitätengesetzes von 1868, daß die Sprache der ungarischen Gesetzgebung ausschließlich die magyarische ist; nur wer dieser Bestimmung zu entsprechen vermag, kann Mitglied des ungarischen Reichstages sein; nur zugunsten der Delegierten des kroatisch-slawonischen Landtages wird eine Ausnahme gemacht. Durch die Ordnung des Wahlrechtes werden die vermöge des Grundbesitzes auf dem Lande und zumeist auch in den Städten vorherrschenden Magyaren begünstigt, die übrigen (vom ungarischen politischen Sprachgebrauch als „Nationalitäten" bezeichneten) Volksstämme zurückgedrängt, so daß deren Vertretung im Reichstage weit hinter dem Zahlenverhältnisse in der gesamten Bevölkerung zurückbleibt. — [2]) Vergl. M. Kulisch, Beiträge zum österreichischen Parlamentsrechte. Leipzig 1900.

Kunst auf Lebenszeit in das Herrenhaus berufen werden. Die Zahl dieser letzteren darf nicht unter 150 verbleiben und nicht 170 übersteigen[1]). Durch die geringe Spannung zwischen der Höchstzahl und der Mindestzahl der ernannten Mitglieder wird verhindert, daß die Regierung die Stärke der Parteien durch verhältnismäßig zahlreiche Berufungen in das Herrenhaus (sogenannte Pairsschübe) erheblich verschiebe.

Durch seine Zusammensetzung, durch die Interessen und Anschauungen seiner Mitglieder bildet das Herrenhaus ein aristokratisches Gegengewicht gegen das Abgeordnetenhaus. Dasselbe besteht seit der Wahlreform vom 26. Jänner 1907 aus 516 aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehenden Mitgliedern und ist daher demokratischer gestimmt wie das Herrenhaus. Auch Mitglieder des Herrenhauses hönnen dem Abgeordnetenhause angehören; doch ruht während dieser Zeit die Mitgliedschaft im Herrenhause. Die Wahlordnung und Wahlkreiseinteilung für das Abgeordnetenhaus wird später unter 5 besprochen werden.

Die beiden Häuser des Reichsrates sind einander grundsätzlich gleichgestellt. Gesetzgebung und Genehmigung von Verwaltungsakten setzen gleichlautende Beschlüsse beider Häuser voraus[2]); aber jedes Haus verhandelt und beschließt für sich, übt die Verwaltungskontrolle selbständig aus und regelt seine inneren Angelegenheiten allein. Politisch hat das Abgeordnetenhaus das Übergewicht; die Fühlung mit der Wählerschaft und die Erneuerung durch Wahlen bringen es mit sich, daß die alte Vorstellung, als wäre gerade das Abgeordnetenhaus die „Vertretung" des Volkes, die politische Phantasie beherrscht, so wenig sie auch juristisch begründet ist. Dieser Vorstellung kommt überdies die Bestimmung der Verfassung entgegen, daß Finanzgesetz, Rekrutenkontingent, Not- und Ausnahmsverordnungen zuvörderst dem Abgeordnetenhause vorzulegen seien, während es im übrigen der Regierung freisteht, ihre Vorlagen zuerst in dem einen oder dem andern Hause einzubringen. Aber auch jedem der beiden Häuser steht die Initiative zur Gesetzesgebung zu.

Der Reichsrat wird vom Kaiser alljährlich, womöglich in den Wintermonaten einberufen. Die Legislaturperioden schließen sich an die sechsjährigen Wahlperioden des Abgeordnetenhauses an. Sie werden auf Grund kaiserlichen Befehls durch Vertagung oder Schließung unterbrochen und durch die Auflösung des Abgeordnetenhauses oder den Ablauf der Wahlperiode beendet. Die Schließung der Session — nicht auch die Vertagung — bewirkt, daß alle noch nicht erledigten Geschäfte in der neuen Session von neuem angefangen werden müssen.

Die Tätigkeit beider Häuser des Reichsrates wird durch ihre Geschäftsordnungen geregelt, die sie innerhalb eines gesetzlich gezogenen Rahmens selbst beschlossen haben. Nur das wichtigste hieraus kann hier erwähnt werden. Jedes Haus wählt seine Funktionäre, Präsidium und Bureau — nur das Präsidium des Herrenhauses wird vom Kaiser ernannt — bestimmt den Gang der Geschäfte und übt, zunächst durch den Präsidenten, in gewissen Hinsichten aber auch unmittelbar Sitzungspolizei und Disziplinargewalt über seine Angehörigen aus. Das Abgeordnetenhaus entscheidet selbst über die Gültigkeit der Wahlen (Agnoszierung). Bis zur Entscheidung haben die Gewählten Sitz und Stimme auf Grund des vom Landeschef ihres Wahlkreises ausgestellten Wahlzertifikats.

[1]) Ende 1910 zählte das Herrenhaus des österreichischen Reichsrats 285 Mitglieder, darunter 16 Erzherzoge, 18 Erz- und Fürstbischöfe, 85 erbliche und 165 lebenslängliche Mitglieder. — [2]) Nur beim Finanzgesetz und beim Rekrutenkontingente gilt die geringere Ziffer als bewilligt, wenn sich trotz wiederholter Beratung keine Übereinstimmung erzielen ließ.

Beschlüsse werden durch persönliche Abstimmung gefaßt, in der Regel mit absoluter Stimmenmehrheit; es gilt also das Majoritätsprinzip[1]). Die Beschlußfähigkeit setzt aber voraus, daß eine gewisse Mindestzahl von Abgeordneten (das sogenannte „Quorum") im Herrenhause 40, im Abgeordnetenhause 100 anwesend sei. Verfassungsänderungen können nur mit Zweidrittelmehrheit, im Abgeordnetenhause überdies bei Anwesenheit mindestens der Hälfte der Mitglieder beschlossen werden; darauf beruht die größere formelle Kraft der Grundgesetze. Weitere Erschwerungen schützen gewisse in nationaler Hinsicht wichtige Bestimmungen der Reichsratswahlordnung und die Wahlkreiseinteilung.

Die Verhandlungsgegenstände werden, den Fall dringlicher Behandlung ausgenommen, durch Ausschüsse vorberaten, Gesetzentwürfe in drei „Lesungen" erledigt. Die erste zur Bekanntgabe, Begründung und allgemeinen Stellungnahme, die zweite zur Beschlußfassung über die einzelnen Teile, die dritte zur Beschlußfassung über das Ganze.

Die Sitzungen des Reichsrates sind, wenn das betreffende Haus nicht anders beschließt, öffentlich. Aus dem Öffentlichkeitsprinzip folgt die Bestimmung des Preßgesetzes[2]), daß für wahrheitsgetreue Mitteilungen öffentlicher Verhandlungen des Reichsrates und der Landtage niemand zur Verantwortung gezogen werden kann. Denn erst durch die Zeitungsberichte über den Gang der Verhandlungen kann die Wählerschaft das Verhalten der Abgeordneten beurteilen. Die Presse ist ein wichtiger Behelf für die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten, zwischen Parlament und öffentlicher Meinung. Diese Verbindung vor Störung zu bewahren ist die sogenannte „Immunität" der Parlamentsberichte bestimmt. Ein Mißbrauch ist es, wenn sie dazu benützt wird, um vom Gesetze mit Strafe bedrohte Äußerungen straflos weiterzuverbreiten.

4. Rechtsstellung der Mitglieder.

Wie bereits im vorigen Abschnitte bemerkt, sind die Mitglieder des Parlamentes Staatsorgane. Sie sind verpflichtet, die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben in den Formen der Geschäftsordnung zu erfüllen. Daher die feierliche Anrufung des Gewissens durch den von neu eintretenden Mitgliedern abzulegenden Eid. Die in das Abgeordnetenhaus gewählten Beamten und Funktionäre bedürfen zur Ausübung ihres Mandates keines Urlaubes. Alle Mitglieder des Reichsrates sind zur Teilnahme an den Sitzungen und Arbeiten ihres Hauses verpflichtet. Sie haben ihr Stimmrecht persönlich auszuüben; die Abgeordneten dürfen von ihren Wählern keine Instruktionen annehmen („freie" Mandate, im Gegensatze zu den „imperativen" Mandaten der Ständezeit). Das Wort Mandat kennzeichnet ihre Stellung im Hause nicht; sie fußt nicht etwa auf einem Auftrage der Wähler, sondern unmittelbar auf der Verfassung. Die Redewendung beruht auf unklaren Vorstellungen, in denen sich Nachklänge der Wahlbewerbung mit ständischen Überlieferungen vermischen. In Wirklichkeit handelt es sich um die unabhängige, nur vom eigenen Urteil geleitete und vor dem eigenen Gewissen zu verantwortende Erfüllung staatlicher Pflichten.

Durch die parlamentarische Immunität[3]) wird sie gesichert: die Mitglieder des Reichsrates können wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen Ab-

[1]) Vergl. oben S. 84. — [2]) Vergl. S. 134 f. — [3]) Vergl. G. Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Recht. Leipzig 1891.

stimmungen niemals, wegen der in diesem Berufe gemachten Äußerungen nur von dem Hause, dem sie angehören, zur Verantwortung gezogen werden. Das ist die sogenannte berufliche Immunität; an sie denkt man, wenn man von Redefreiheit spricht. Auch darf kein Mitglied des Reichsrates während der Dauer der Session — Ergreifung auf frischer Tat ausgenommen — ohne Zustimmung seines Hauses verhaftet oder gerichtlich verfolgt werden (außerberufliche Immunität). Die Immunität bedeutet keinen Freibrief zu Rechtsverletzungen, sondern soll nur die ungestörte Erfüllung der parlamentarischen Obliegenheiten sichern.

5. Die Wahlordnung.

Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses werden durch Wahl bestellt. Das Wahlrecht besteht in dem Anspruche auf Stimmabgabe, um dadurch der staatsbürgerlichen Überzeugung Ausdruck zu geben, in der Regel im Anschlusse an die eine oder andere Parteirichtung. Es bildet zugleich eine staatsbürgerliche Pflicht. Diese zunächst nur moralische Pflicht in eine rechtliche umzuwandeln und ihre Erfüllung durch Strafandrohungen zu sichern, hat die Reichsratswahlordnung vom 26. Jänner 1907 der Landesgesetzgebung überlassen. Bisher ist die Pflicht vor der Wahlkommission zu erscheinen und den Stimmzettel (wenn auch leer, geheime Wahl!) abzugeben in Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg, Mähren und Schlesien eingeführt worden.

Die allgemeinen Gesichtspunkte zur Beurteilung des parlamentarischen Wahlrechtes sind bereits im XVII. Kapitel unter 5 angedeutet worden. Hier erübrigt noch, die geschichtliche Entwickelung und die gegenwärtige Ordnung des österreichischen Reichsratswahlrechtes zu besprechen. Es zeigt eine fortschreitende Entwickelung in demokratischer Richtung: von einer an die ständische Gliederung sich anlehnenden Interessenvertretung zum allgemeinen gleichen und direkten Wahlrechte. Diese Entwickelung ist bedingt durch die Umbildung der Volkswirtschaft und der darauf beruhenden gesellschaftlichen Schichtung in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts: durch den Übergang Österreichs vom Agrar- zum Industriestaate, durch das Entstehen starker Kapitals- und Arbeiterinteressen, durch die gesteigerte geistige und räumliche Beweglichkeit der Bevölkerung, durch den ausgleichenden Einfluß der Volksschule, höherer Volksbildung, allgemeiner Wehr- und Steuerpflicht. Dadurch sind die Leistungen weiter Schichten für den Staat und die Gemeinde, zugleich aber auch ihre durch Gesetzgebung und Verwaltung zu verwirklichenden Anforderungen vermehrt und gesteigert worden. Ihrem Verlangen nach größerem politischen Einflusse durch direkte Gestaltung und durch Erweiterung des Wahlrechtes hat die österreichische Gesetzgebung für den Reichsrat schrittweise, schließlich aber doch vollständig entsprochen. Die Umbildung des Landtagswahlrechtes folgt zögernd nach, während das Gemeindewahlrecht von der Reformbewegung bisher nur wenig berührt worden ist.

Bis zum Jahre 1873 wurden die Reichsratsabgeordneten von den Landtagen aus ihrer Mitte gewählt, wobei die einzelnen Kurien der in den Landtagen vertretenen Interessen nach einem bestimmten Schlüssel zu berücksichtigen waren. Direkte Wahlen waren nur in Ausnahmsfällen vorgesehen, wenn die Landtage die Beschickung des Reichsrates etwa verweigerten. Hievon abgesehen, bestand das Abgeordneten-

haus also aus Delegierten der Landtage. Dadurch erhielt es einen föderalistischen Einschlag. Erst die Wahlordnung von 1873 hat direkte Reichsratswahlen eingeführt, indem sie den Landtagswählern auch das Wahlrecht für den Reichsrat gab. Dadurch ist die Vereinigung von Reichsrats- und Landtagsmandaten gelöst, der Zusammenhang zwischen Reichs- und Landespolitik gelockert, die Entstehung und Wirksamkeit den ganzen Staat umfassender oder doch über die Landesgrenzen hinausgreifender Parteien erleichtert, der einheitliche Staatsgedanke aber gestärkt worden. Gleichzeitig wurde die Zahl der Abgeordneten auf 353 erhöht und auf die Länder und innerhalb derselben auf die Wählerklassen der Landtagswahlen (Großgrundbesitz, Handels- und Gewerbekammern, Städte und Industrialorte, Landgemeinden) aufgeteilt, wie denn überhaupt die Bedingungen des Reichsratswahlrechtes die gleichen waren wie die des Landtagswahlrechtes[1]). Erst 1882 trat hierin eine Änderung ein, indem der Steuerzensus des Reichsratswahlrechtes in den Städten und Landgemeinden auf 10 Kronen herabgesetzt wurde. Die dadurch bewirkte Vermehrung der Wählerzahl[2]) kam insbesondere den Bauern und Kleinbürgern, sowie den Parteien zustatten, welche die Interessen derselben in ihr Programm aufgenommen haben.

Das Jahr 1896 brachte eine zweifache Erweiterung des österreichischen Reichsratswahlrechtes. Den 4 Wählerklassen der Interessenvertretung wurde eine allgemeine Wählerklasse hinzugefügt. Sie erhielt 72 Mandate zugewiesen, wodurch sich die Mitgliederzahl des Abgeordnetenhauses auf 425 erhöhte. In der allgemeinen Wählerklasse waren alle Personen wahlberechtigt, bei welchen die allgemeinen Voraussetzungen des Wahlrechtes zutrafen, also sowohl die Wähler der Kurien der Interessenvertretung, als auch die bis dahin vom Wahlrechte Ausgeschlossenen. So wenig wirksam auch das Wahlrecht der neuen Wählerklasse wegen des Mißverhältnisses zwischen der Zahl der Wähler und der Mandate war, so ist damit doch das politische Leben den breiten Volksschichten erschlossen[3]) und der Übergang zum allgemeinen Wahlrechte eingeleitet worden. Außerdem wurde die Zahl der Wähler in den Wählerklassen der Städte und Landgemeinden durch Herabsetzung des Steuerzensus von 10 auf 8 Kronen erheblich vermehrt.

Durch das Gesetz vom 26. Jänner 1907 ist die Interessenvertretung aufgegeben, das allgemeine, direkte und gleiche Reichsratswahlrecht eingeführt und die Zahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses auf 516 erhöht worden. Wahlberechtigt (aktives Wahlrecht) ist nunmehr jede Person männlichen Geschlechtes, welche das 24. Lebensjahr zurückgelegt hat, die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt und am Tage der Wahlausschreibung in der Wahlgemeinde seit mindestens einem Jahre ansässig ist, wofern sie nicht infolge geminderter Rechtsfähigkeit (mangels Eigenberechtigung, wegen strafgerichtlicher Verurteilung, wegen Armenversorgung usw.) vom Wahlrechte ausgeschlossen ist. Vom Wahlrechte ausgenommen sind die in aktiver Dienstleistung stehenden Militärpersonen. Das Wahlrecht muß persönlich ausgeübt werden; jeder Wahlberechtigte hat nur eine Stimme; es gibt also kein Pluralwahlrecht[4]).

---

[1]) Vergl. hierüber das XIX. Kapitel, S. 104. — [2]) Sie ist zwischen den Wahlen von 1879 und 1885 in den Städten von 196.993 auf 298.793, um 51·6%, in den Landgemeinden von 1,088.457 auf 1,369.536, um 25·8% gestiegen. — [3]) Die Statistik der Reichsratswahlen von 1897 weist 5,018.217 Wahlberechtigte aus. Von diesen waren nur 1,831.439, knapp 37%, auch in anderen Wählerklassen, 3,186.778 nur in der allgemeinen Wählerklasse wahlberechtigt. — [4]) Vergl. oben S. 86.

Als Abgeordneter wählbar (passives Wahlrecht) ist jede Person männlichen Geschlechtes, welche die österreichische Staatsbürgerschaft seit mindestens drei Jahren besitzt, das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat und nicht vom Wahlrechte ausgenommen oder ausgeschlossen ist. Inkompatibilitätsgründe, welche gewissen Personen, wie z. B. den in öffentlichen Diensten Stehenden oder den Direktoren vom Staate subventionierter Unternehmungen die Wählbarkeit entziehen, sind in Österreich nicht gesetzlich anerkannt.

Die Wirksamkeit des Wahlrechtes und die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses sind bedingt durch die Einteilung des Staatsgebiets in W a h l b e z i r k e[1]). Die Wahlberechtigten eines jeden Wahlbezirkes bilden einen Wahlkörper. Aber die Wahlbezirke werden durch die Reichsratswahlordnung nicht etwa mechanisch in der Weise abgegrenzt, daß jeder annähernd die gleiche Volks- und Wählerzahl umfaßt. Sie schließen sich vielmehr im allgemeinen an die Gliederung der Bevölkerung nach Gerichtsbezirken und Gemeinden an, die ja auch in allen andern Hinsichten den Rahmen für das gesellschaftliche und politische Leben bilden. Es wurde jedoch auch auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstufe[2]), auf die Unterschiede zwischen Stadt und Land, zwischen gewerblichen und landwirtschaftlichen Interessen, auf die Nationalität der Bewohner und den Lauf der Sprachgrenzen Rücksicht genommen, um möglichst einheitliche Wahlbezirke zu bilden und solche Minderheiten möglichst zu vermeiden, die sich politisch nicht zur Geltung bringen können. Durch die nationale Abgrenzung der Wahlbezirke wird die Nationalität aus dem Wahlkampfe innerhalb der Wahlkreise ausgeschaltet. Die nationale Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses ist somit durch die Wahlkreiseinteilung von vornherein gegeben und bis auf geringfügige Zufälligkeiten dem Wahlkampfe entrückt. Die von diesen Gesichtspunkten geleitete Wahlbezirkseinteilung von 1907[3]) knüpft an die frühere Aufteilung der Reichsratsmandate nach Ländern, Volksstämmen, Stadt und Land an, mildert aber die Unterschiede in der Wirksamkeit des Wahlrechtes, indem sie bei der Aufteilung eine Mittellinie zwischen der Volkszahl und der Steuerleistung einhält[4]). Für jeden Wahlbezirk wird in der Regel e i n Abgeordneter gewählt. Ausnahmen bestehen nur für Galizien und Mähren. In Galizien sind den überwiegend ruthenischen Wahlbezirken mit starker polnischer Minderheit zwei Mandate zugewiesen. Als Zweitgewählter ist derjenige zu betrachten,

---

[1]) Vergl. oben S. 86. — [2]) Als statistischer Maßstab hiefür kann die durchschnittliche Steuerleistung angenommen werden. — [3]) Vergl. G. F r e y t a g's Reichsratswahlkarte von Österreich 1907. — [4]) Nach einer beiläufigen Berechnung

bei den	entfallen auf ein Mandat Tausende von Einwohnern	Steuerkronen	entfallen auf einen Staatsangehörigen Steuerkronen	beträgt die Anzahl der Mandate (nach dem nationalen Charakter der Wahlkreise)
Deutschen	37·4	882	22·4	233
Tschechen	52·7	583	10·5	107
Polen	46·3	279	5·1	82
Ruthenen	94·7	359	3·5	33
Slovenen	44·7	388	7·8	24
Serben und Kroaten	47·6	198	3·6	13
Italienern	40·6	454	11·9	19
Rumänen	34·2	215	4·6	5
Im ganzen	46·2	628	12·6	516

der mehr als ein Viertel der abgegebenen gültigen Stimmen für sich hat. Dadurch wurde eine Art Minoritätenvertretung zugunsten der Polen geschaffen. In Mähren bestehen innerhalb der Wahlbezirke nationale Wahlkörper, die je einen Abgeordneten wählen.

Die Wahlen gelten im allgemeinen für sechs Jahre. Nach Ablauf der sechsjährigen Legislaturperiode sowie im Falle der Auflösung des Abgeordnetenhauses finden Neuwahlen, sonst nur Ergänzungswahlen zur Ausfüllung entstandener Lücken statt.

Der Vorgang bei den Wahlen wird durch die Reichsratswahlordnung vom 26. Jänner 1907 geregelt[1]). Ergänzungswahlen ausgenommen, müssen sämtliche Wahlen zur Erneuerung des Abgeordnetenhauses am gleichen Tage vorgenommen werden. Um sie vorzubereiten, wird die Wahlberechtigung durch Eintragung in die Wählerlisten festgestellt, die nach Gemeinden aufgestellt werden und vor der Wahl zur öffentlichen Einsicht aufliegen. Unrichtigkeiten werden von Amts wegen oder infolge von Anfechtungen (Reklamationen) Wahlberechtigter behoben.

Die Tabelle 13 des Anhanges unterrichtet über die Wahlkreiseinteilung, die Anzahl der Reichsrats- (und Landtags-)wahlbezirke, der Reichsratsmandate und der Einwohner, die auf je ein Reichsratsmandat entfallen. In der letzten Spalte dieser Tabelle wird die Wahlbeteiligung bei den Reichsratswahlen von 1907 berechnet.

Die Abstimmung ist schriftlich und, um die Wähler vor ungehöriger Beeinflussung und vor Nachteilen zu bewahren, geheim. Die Wahlen werden von Wahlkommissionen geleitet, die über die Zulassung zur Wahl und die Gültigkeit der Stimmen entscheiden und das Wahlergebnis feststellen (Skrutinium). Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen für sich hat. Wurde die absolute Stimmenmehrheit nicht erreicht, so findet eine engere Wahl zwischen den beiden Kandidaten statt, die beim vorhergehenden Wahlgange die meisten Stimmen für sich hatten[2]).

Die Gültigkeit der Wahlen wird vom Abgeordnetenhause geprüft und spätestens binnen Jahresfrist entschieden. Das Recht der einzelnen Wähler ist in doppelter Weise geschützt: vor ungerechtfertigter Überstimmung im Laufe des Wahlverfahrens durch das Reichsgericht[3]), vor Beeinträchtigung durch dritte Personen durch besondere strafrechtliche Bestimmungen, welche Wahlbestechung, Wahlnötigung, Wahlbehinderung, Wahlfälschung und andere die Wahl- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigende Mißbräuche mit Freiheitsstrafen, in minderen Fällen mit Geldstrafen ahnden.

6. Die Parteien.

Das Wesen und die Bedeutung der Parlamentsparteien ist bereits im vorhergehenden Kapitel erörtert worden. Hier erübrigt noch eine kurze Darstellung der Parteien des österreichischen Reichsrates[4]). Die Gesetze über

---

[1]) Vergl. H. Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung, Wien 1907. — [2]) Gewisse Abweichungen gelten für jene galizischen Wahlbezirke, wo zwei Abgeordnete gewählt werden. — [3]) Vergl. S. 158. — [4]) Im Magnatenhause des ungarischen Reichstages gibt es keine Parteiverbände. Die Scheidung in Mehrheit oder Minderheit erfolgt von Fall zu Fall, je nach der Stellung zu den dem Magnatenhause vorgelegten Gesetzentwürfen. Die überwiegende Mehrzahl (255) der 413 ungarischen Mitglieder des ungarischen Abgeordnetenhauses gehörten nach den im Juni 1910 vorgenommenen Wahlen der „nationalen Arbeitspartei" an.

die Reichsvertretung bestimmen zwar die Formen des Parlamentarismus, aber sein Inhalt und seine Leistungen sind durch die Parlamentsparteien gegeben.

Nur im Herrenhause lebt noch der alte Gegensatz zwischen liberal und konservativ, Zentralismus und Föderalismus in der Parteiorganisation fort. Die ersteren Richtungen werden durch die „Verfassungspartei", die letzteren durch die „Gruppe der Rechten"[1]) vertreten, während die „Mittelpartei" die zentralistisch-konservative Richtung einhält. Von den 285 Mitgliedern des österreichischen Herrenhauses gehörten Ende 1910 118 der „Gruppe der Rechten", 58 der „Mittelpartei" und 64 der „Verfassungspartei" an. Die 16 Erzherzoge und 19 andere Mitglieder sind keiner Partei beigetreten. 5 Mitglieder haben bisher die Angelobung unterlassen, 5 andere waren Reichsratsabgeordnete.

Im Abgeordnetenhause bleibt die Nationalität der Haupteinteilungsgrund für die Parteien. Nur die sozialdemokratische Partei, als die Vertreterin der bei allen Volksstämmen ziemlich gleichartigen Arbeiterinteressen, bildet hierin eine Ausnahme; sie vereinigt Angehörige verschiedener Nationalitäten, die sich jedoch innerhalb des Rahmens der sozialdemokratischen Partei zu nationalen Unterverbänden zusammengeschlossen haben. Die bürgerlichen Parteien umfassen also durchaus Angehörige gleicher Nationalität. Zum Teil sind sie in einem einzigen Parteiverbande geeint, zum Teil zerfallen sie je nach der politischen und wirtschaftlichen Richtung in verschiedene Verbände, die jedoch in nationalen Dingen zusammenhalten. Aus dieser Durchkreuzung nationaler, politischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte ergibt sich eine weitgehende Zersplitterung der Parteien. Das erschwert die Bildung einer dauernden Mehrheit auf Grund eines klaren Programmes und weiterhin eines von dieser Mehrheit unterstützten, wenn auch gerade nicht aus ihr entnommenen Ministeriums zur Durchführung eines solchen Programmes.

Da die Ergebnisse der Reichsratswahlen von 1911 zu der Zeit, wo dieses Buch gedruckt wird, noch nicht bekannt sind, wird in der Tabelle 14 des Anhanges die Anzahl der Stimmen, die bei den Reichsratswahlen von 1907 auf die einzelnen nationalen Parteien des Abgeordnetenhauses und auf die nationalen Gruppen der sozialdemokratischen Partei entfielen, mit Unterscheidung der städtischen und ländlichen Wahlbezirke nachgewiesen. In der ersten Spalte dieser Tabelle findet sich auch die Anzahl und Parteistellung der 1907 gewählten Abgeordneten nach den gleichen Gesichtspunkten angegeben.

XIX. Die Landtage.

Die gegenwärtige Stellung der Landtage beruht auf den Landesordnungen und den Landtagswahlordnungen, die für die einzelnen im Reichsrate vertretenen Länder in der Form von Beilagen zum kaiserlichen Patente vom 26. Februar 1861 erlassen und durch spätere Landesgesetze mehrfach und in verschiedener Richtung abgeändert worden sind[2]). Darnach haben die Landtage eine doppelte Aufgabe zu erfüllen: als parlamentarische Vertretungen der Landeseinwohner sind sie zur Mit-

[1]) Da die Sitze der fortschrittlichen Parteien in der Regel links, die Sitze der Konservativen rechts im Saale gelegen sind, pflegt man die ersteren als die „Linke", die letzteren als die „Rechte" (d. h. Seite oder Partei) zu bezeichnen. So auch im österreichischen Reichsrate. — [2]) Vergl. über den staatsrechtlichen Charakter der Länder die Bemerkungen auf S. 69.

wirkung bei der Landesgesetzgebung berufen; als die obersten Organe der Selbstverwaltung der Länder leiten und kontrollieren sie diese Verwaltung.

Die Landesordnungen umschreiben den Wirkungskreis der Landesvertretungen durch eine Aufzählung der Landesangelegenheiten. Als solche werden z. B. genannt: die Landeskultur, öffentliche Bauten und Wohltätigkeitsanstalten, die aus Landesmitteln bestritten oder dotiert werden, der Landeshaushalt, die Landesbesteuerung u. a. m. Dadurch, daß die Dezemberverfassung von 1867 alle Gegenstände, die nicht ausdrücklich dem Reichsrate vorbehalten sind, den Landtagen zuweist, ist der Bereich der Landesgesetzgebung inhaltlich erweitert worden. Seit 1907 steht den Landtagen auch die Straf- und Zivilrechtsgesetzgebung in solchen Angelegenheiten zu, die auch im übrigen zum Wirkungskreise der Landesgesetzgebung gehören. Mehrfache Zusammenhänge zwischen der Reichs- und Landesgesetzgebung ergeben sich dadurch, daß in einer Reihe von Angelegenheiten den Landtagen die näheren Anordnungen innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze entweder durch die Verfassung vorbehalten sind oder doch wegen ihrer Beziehungen zu der Wohlfahrt oder den Bedürfnissen des Landes vom Reichsrate überlassen werden. Mittelbaren Einfluß auf die Reichsgesetzgebung üben die Landtage dadurch aus, daß sie sowohl über kundgemachte allgemeine Gesetze als auch wegen Erlassung von solchen vom Standpunkte der Landesbedürfnisse aus beraten und Anträge stellen können. Auch sind sie für die Zwecke der Staatsverwaltung Gutachten zu erstatten berufen. Andererseits können sie in einzelnen Fällen ihr Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung an den Reichsrat delegieren. Daß die Kompetenzgrenze zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung nicht scharf genug gezogen ist und zu häufigen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der zentralistischen und der föderalistischen Richtung führen, ist schon weiter oben bemerkt worden[1]). Derartige Kompetenzkonflikte können nicht im Rechtswege, sondern nur durch die praktische Politik gelöst werden.

Auf die staatliche Verwaltung der einzelnen Länder können die Landtage innerhalb ihrer Zuständigkeit durch ähnliche Mittel (Beschwerden, Interpellationen, Anträge, Resolutionen, Adressen usw.), aber in beschränkterem Maße Einfluß nehmen, wie jedes der beiden Häuser des Reichsrates auf die gesamte Staatsverwaltung. Die Regierung wird in den Landtagen durch die Landeschefs vertreten. Sie sind dem Landtage jedoch nicht verantwortlich. Ebensowenig steht es den Landtagen zu, die Ministerverantwortlichkeit geltend zu machen.

Als leitende Organe der Selbstverwaltung der Länder ordnen die Landtage den Landeshaushalt, sie verwalten das Landesvermögen, stellen den Landesvoranschlag auf, sorgen für die Aufbringung der erforderlichen Mittel durch Handhabung der Auflagengewalt oder Aufnahme von Landesanlehen, organisieren das Landesbeamtenwesen und leiten alle jene Angelegenheiten, welche die Länder selbst wahrnehmen. Das Vollzugs- und Repräsentationsorgan des Landes in allen diesen Angelegenheiten ist der kollegialisch gebildete Landesausschuß, der zu diesem Zwecke auch mit dem Verordnungsrechte ausgestattet ist. Der Landesausschuß führt auch die Aufsicht über die unteren Kommunalverbände, die Bezirke und Gemeinden, und entscheidet an letzter Stelle über die

[1]) Vergl. S. 92.

Beschwerden auf dem Gebiete der autonomen Verwaltung. Die Verwaltungstätigkeit des Landtages sowie des Landesausschusses wird insofern von der Regierung kontrolliert, als zu gewissen Maßnahmen die kaiserliche Genehmigung (z. B. zur Aufnahme von Landesdarlehen oder zur Einhebung höherer Landesumlagen) oder doch die Zustimmung der Regierung erforderlich ist.

Die Landtage beruhen auf dem Prinzip der Interessenvertretung. Die hiebei zu berücksichtigenden Interessen sind zwar im Anschlusse an die ehemaligen Landstände ausgewählt und abgegrenzt worden. Gleichwohl unterscheiden sich die Landtage von den ehemaligen Landständen dadurch, daß sie Repräsentativorgane des Landes sind, also ihre Funktionen nicht etwa aus eigenem Rechte dem Staate oder dem Herrscher gegenüber, sondern in Erfüllung öffentlicher Pflicht zum allgemeinen Besten ausüben.

Die Landtage sind nach dem Einkammersystem organisiert. Aber jene Elemente, die beim Zweikammersystem das Oberhaus bilden, haben durch die Art der Kurienbildung und in der Form von sogenannten Virilstimmen zum großen Teil Aufnahme in die Landtage gefunden. Daraus werden schwerwiegende Bedenken gegen die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes für die Landtage abgeleitet; da die Ergänzung durch ein Oberhaus fehlt, blieben wichtige Interessen unvertreten, die sich bei Volkswahlen nicht durchzusetzen vermögen.

Die Anzahl der Landtagsmitglieder schwankt zwischen 242 (in Böhmen) und 22 (in Görz und Gradiska); in Niederösterreich beträgt sie 78, in Mähren 151, in der Steiermark 71, in Galizien 161. Kraft ihres Amtes, als sogenannte Virilisten gehören ihnen an: die Bischöfe (eine Erinnerung an den früheren Prälatenstand!), die Rektoren der Universitäten, in einzelnen Ländern andere Männer in ähnlicher Stellung. Durch Wahl gelangen in die Landtage Vertreter folgender Wählerklassen (Kurien): 1. des Großgrundbesitzes (der ehemalige Herren- und Ritterstand!); 2. der Städte und Industrialorte (der ehemalige Bürgerstand); 3. der Handels- und Gewerbekammern (als der Organisation der gewerblichen und kommerziellen Unternehmerinteressen); 4. der ländlichen Gemeinden, wozu 5. in mehreren Ländern[1]) Abgeordnete einer allgemeinen Wählerklasse kommen, die nach dem Vorbilde der Reichsratswahlreform von 1896 den Kurien der Interessenvertretung hinzugefügt worden ist[2]). In der gleichen Richtung dürfte sich auch in den andern Ländern die Demokratisierung des Landtagswahlrechtes bewegen. In Mähren sind die Wählerklassen der Städte, der Landgemeinden und die allgemeine Wählerklasse seit 1905 nach dem Personalitätsprinzipe national geteilt; dadurch wird jedem der beiden Volksstämme die ihm durch die Wahlordnung zugewiesene Anzahl von Mandaten gesichert und die Nationalität aus den Wahlkämpfen der genannten Wählerklassen ausgeschaltet. In der Wählerklasse des mährischen Großgrundbesitzes ist die Berücksichtigung der nationalen Minderheit durch Verhältniswahlen gesichert. Auch in der Bukowina bilden seit der Landtagswahlreform von 1910

[1]) Darunter auch Niederösterreich, woselbst Wien aus der Wählerklasse der Städte ausgeschieden ist und mit 31 Wahlbezirken, die den Gemeindebezirken entsprechen, der allgemeinen Wählerklasse angehört. — [2]) Die Anzahl der Landtagswahlbezirke in den einzelnen Ländern wird in der Tabelle 13 des Anhanges mit Unterscheidung der Kurien der Städte, der Landgemeinden und der allgemeinen Wählerklasse nachgewiesen.

die Wähler der Abgeordneten des Großgrundbesitzes, der Gemeinden, sowie der damals neu angegliederten allgemeinen Wählerklasse national getrennte Wahlkörper.

Das aktive Wahlrecht ist in den einzelnen Ländern nicht gleichmäßig gestaltet. Abgesehen von gewissen allgemeinen Voraussetzungen, wird, die allgemeine Wählerklasse ausgenommen, eine gewisse Mindestleistung an staatlichen Steuern (Steuerzensus), in der Klasse des Großgrundbesitzes überdies der Besitz oder Mitbesitz eines landtäflichen Gutes, in der allgemeinen Wählerklasse längere Ansässigkeit im Wahlorte gefordert. Das passive Wahlrecht setzt außer dem Alter von mindestens 30 Jahren auch die aktive Wahberechtigung in irgend einer Wählerklasse des Landes voraus. Die Wahlperioden sind 6jährig; der Wahlvorgang ist ähnlich geregelt wie bei den Reichsratswahlen, nur daß in der Kurie der Landgemeinden in einigen Ländern noch indirekte Wahlen durch Wahlmänner stattfinden (je einer auf 500 Einwohner).

Die Rechtsstellung der Landtagsabgeordneten ist ähnlich wie die der Reichsratsabgeordneten, Einberufung und Auflösung des Landtages und Schluß der Sessionen stehen dem Kaiser zu. Der Vorsitzende des Landtages wird vom Kaiser ernannt. Er führt in den einzelnen Ländern verschiedene Titel, die aus der ständischen Zeit stammen: in Böhmen Oberstlandmarschall, in Niederösterreich und Galizien Landmarschall, sonst gewöhnlich Landeshauptmann, und sitzt auch dem Landesausschusse vor. Die Zahl der Mitglieder des Landesausschusses ist in den einzelnen Ländern verschieden (vier bis acht). Sie werden von den Landtagsabgeordneten aus ihrer Mitte, teils kurienweise, teils aus dem Plenum, gewählt. Die Geschäftsformen der Landtage sind ähnlich wie jene des Reichsrates; die Gesetzesvorlagen werden entweder von der Regierung oder vom Landesausschusse vorbereitet.

In Mähren und in der Bukowina sind alle dem Landtage zustehenden Wahlen, mithin auch die Wahlen in den Landesausschuß nach den unter Berücksichtigung der Nationalität gebildeten Kurien vorzunehmen. Die in nationaler Hinsicht belangreichen Referate sind unter die Landesausschußbeisitzer nach ihrer Nationalität zu verteilen. Für die Besetzung der Lehrer-, Beamten- und Dienerstellen an Landesanstalten, welche ausschließlich einer Nationalität gewidmet sind, haben die konnationalen Kurien ein maßgebendes Vorschlagsrecht. In Mähren ist der Landesausschuß auch bei der Neubesetzung von sonstigen Beamten- und Dienerstellen verpflichtet, auf beide Nationalitäten nach der Zahl der Bevölkerung im Lande Rücksicht zu nehmen. Ähnliche Einrichtungen werden auch für Böhmen und Tirol in Vorschlag gebracht, um die nationale Reibungsfläche möglichst einzuengen.

XX. Behördenorganisation und öffentlicher Dienst.

1. Grundsätze der Behördenorganisation.

Wir knüpfen hier an die im IV. Kapitel unterschiedenen drei Staatsfunktionen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung an. Die zur Gesetzgebung berufenen Staatsorgane haben wir bereits kennen gelernt. Nun ist die Organisation für die beiden anderen Staatsfunktionen zu erörtern. Erst durch Rechtsprechung und Verwaltung werden die Anordnungen der Gesetze auch gegen den widerstrebenden

Willen der Untertanen verwirklicht; der Erfolg der Gesetze hängt oft nicht minder wie von ihrem Inhalte von der Art und Weise ab, wie sie gehandhabt werden.

Es ist daher von größter Wichtigkeit, daß die Fülle der hieraus sich ergebenden Geschäfte in sachlicher und räumlicher Hinsicht richtig auf die geeigneten Organe verteilt werde. Da der Aufgabenkreis und die Gewalt dieser Organe in monarchischen Staaten durch Übertragung seitens des Monarchen, in den Staaten, wo die Lehre von der Volkssouveränetät das politische Bewußtsein beherrscht, durch Übertragung seitens des Volkes begründet wird, werden sie im Gegensatze zum Monarchen und zur Volksvertretung, deren Stellung unmittelbar auf der Verfassung beruht, als mittelbare Staatsorgane bezeichnet. Der Kreis öffentlicher Geschäfte, der diesen Organen zugewiesen ist, wird ein Amt genannt. Ämter, denen obrigkeitliche Gewalt wesentlich ist, werden als Behörden, alle anderen Ämter als Anstalten bezeichnet. Die Personen, die jene Geschäfte zu besorgen haben, sind die Beamten; ihre Stellung und ihr Dienstrecht werden unter 4. kurz besprochen werden.

Im modernen Rechtsstaate gilt die Trennung der Rechtspflege von der Verwaltung als der oberste Grundsatz der Behördenorganisation[1]). Sie bildet eine wesentliche Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Rechtspflege und ist in Österreich durch die Verfassung anbefohlen. Wegen des Zusammenhanges mit der Rechtspflege wird die Organisation der Zivil- und Strafgerichte im XXXIII. Kapitel, das der richterlichen Gewalt gewidmet ist, der Rechtsschutz im öffentlichen Recht im XXXVI. Kapitel erörtert werden. Hier können wir uns auf die Organisation der Verwaltungsbehörden beschränken.

Sie ist eine zweifache, je nachdem der Staat selbst die Durchführung der Verwaltungsaufgaben übernommen oder andere Gemeinwesen (Korporationen) damit betraut hat, die er zu diesem Zwecke mit juristischer Persönlichkeit und der erforderlichen obrigkeitlichen Gewalt ausstattet. Hieraus ergibt sich der Unterschied zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Die Staatsverwaltung ist zentral organisiert und nach technischen Gesichtspunkten arbeitsteilig gegliedert; ihre Unterbehörden sind den Mittelstellen, diese den Zentralbehörden untergeordnet; der Dienst wird ganz überwiegend von Berufsbeamten versehen. Die Selbstverwaltung ist dezentralisiert und den zu Kommunalverbänden oder Berufsgenossenschaften zusammengefaßten Staatsbürgern in der Form des Ehrenamtes unter staatlicher Oberaufsicht anvertraut.

Im Gegensatze zu der früheren Gliederung der obersten staatlichen Verwaltungsbehörde nach Provinzen (Provinzialsystem), wird die auf der Art der zu erledigenden Geschäfte beruhende Verwaltungsorganisation als Realsystem und, da an der Spitze der so gebildeten „Ressorts" Minister stehen, als Ministerialsystem bezeichnet. Die Verantwortlichkeit der Minister bedingt es, daß der Wille des Ministers in seinem Ressort der maßgebende sei. Daraus folgt, daß die Beamten die Geschäfte in Unterordnung unter die Minister und dienstlich ihrem Vorgesetzten gegenüber verantwortlich zu besorgen haben. Unter den Ministerien stehen die Behörden, denen die örtlichen Verwaltungsaufgaben übertragen sind. Die Gliederung der Behörden nach Instanzen bewirkt, daß die Unterbehörden der Dienstgewalt der Oberbehörden unterworfen sind und die Ober-

[1]) Vergl. S. 31 und 144 ff.

behörden die Entscheidungen und Verfügungen der Unterbehörden aufheben oder abändern können. Während früher die Oberbehörden ihre Beschlüsse durch Abstimmung faßten (Kollegialsystem), entscheidet bei den meisten staatlichen Verwaltungsbehörden nunmehr der Vorstand (Bureausystem), sie sind monokratisch; nur so kann die Verantwortlichkeit aller Beamten geltend gemacht werden.

2. Die staatlichen Verwaltungsbehörden.

Wie bereits bemerkt, stehen an der Spitze der einzelnen Ressorts regelmäßig Minister. Minister sind verfassungsmäßig verantwortliche Ratgeber der Krone; ihre Bedeutung als solche für das konstitutionelle System ist bereits im XVIII. Kapitel besprochen worden[1]). In der Regel ist mit der Stellung eines Ministers zugleich die Leitung eines Ministerialressorts verbunden; doch gibt es auch Minister, die lediglich auf die Beratung der Krone beschränkt sind (sogenannte Minister ohne Portefeuille), in letzter Zeit hauptsächlich um gewisse politische, voraus nationale Interessen zu vertreten.

Die Gesamtheit der Minister bildet unter der Leitung des Ministerpräsidenten den Ministerrat. Dem Ministerpräsidenten steht die Leitung der Politik des Kabinetts zu. Im Ministerrat soll durch ein gegenseitiges Einvernehmen der Minister die Einheitlichkeit der Regierung und Verwaltung hergestellt werden. Der Ministerrat ist jedoch kein Kollegium, in welchem die Beschlüsse der Mehrheit für die Minderheit maßgebend sind. Das widerspräche der Verantwortlichkeit jedes einzelnen Ministers. Zu Not- und Ausnahmsverordnungen, sowie zur Einstellung der Geschworenengerichte ist verfassungsmäßig die Mitfertigung sämtlicher Minister, also ein einhelliger Beschluß des Ministerrats erforderlich.

Die Abgrenzung der Ressorts ergibt sich aus der sachlichen Gliederung der Verwaltung, worüber im XXXVII. Kapitel eine Übersicht gegeben wird. Infolge des staatsrechtlichen Verhältnisses zu Ungarn scheiden jedoch die äußeren Angelegenheiten und das Kriegswesen[2]) aus der Verwaltung der Gliedstaaten aus. Darnach erübrigen für Österreich die nachfolgenden neun Ministerien: das Ministerium des Innern und die aus dem weiten Bereiche der inneren Verwaltung abgezweigten Ministerien für Kultus und Unterricht, für Handel und Gewerbe, des Ackerbaues, der Eisenbahnen und öffentlichen Arbeiten; ferner das Landesverteidigungs-[3]), das Justiz-[4]) und das Finanzministerium. Der Wirkungskreis der Ministerien ist durch kaiserliche Entschließungen und durch die Vollzugsklausel der Gesetze abgegrenzt. Zur Erledigung mancher Angelegenheiten ist das Zusammenwirken der beteiligten Ministerien erforderlich.

Zur Beratung der Regierung in Angelegenheiten, die besondere Fachkenntnisse voraussetzen, bestehen bei den meisten Ministerien Beiräte, so der Industrie- und Landwirtschaftsrat, der Arbeits-, Gewerbe-, Staatseisenbahn-, Wasserstraßen-, Versicherungsbeirat, der k. k. oberste Sanitätsrat u. a. m. Sie vermitteln die Sachkenntnis im wissenschaftlichen oder praktischen Leben hervorragender Fachmänner und

---

[1]) Vergl. S. 93 f. — [2]) Bis auf die dem Landesverteidigungsministerium zugewiesenen Wehrangelegenheiten. — [3]) Dem Landesverteidigungsministerium unterstehen alle Verwaltungsangelegenheiten, die sich auf die bewaffnete Macht beziehen, so insbesondere die Heeresergänzung; außerdem obliegen ihm die Angelegenheiten der Landwehr und das Landsturmwesen. — [4]) Vergl. über den Unterschied zwischen Justizverwaltung und Rechtspflege des XXXIII. Kapitel, S. 144, Anm. 2.

stellen die Verbindung zwischen der Regierung und wichtigen Interessentenkreisen her, die im Parlamente vielleicht unvertreten bleiben.

Die unter den Ministerien stehenden und zur Durchführung der staatlichen Verwaltungsaufgaben berufenen Behörden sind teils nach arbeitsteiligen Gesichtspunkten, teils örtlich für gewisse Gebietsabschnitte (Amtssprengel) und zumeist in mehreren Instanzen organisiert. In der Regel bestehen drei Instanzen; die Ministerien sind die höchste Instanz. Diejenigen Geschäfte, die nicht einer Fachbehörde vorbehalten sind, machen die allgemeine Landesverwaltung oder politische Verwaltung aus. Als Mittelstelle hiefür bestehen die politischen Landesbehörden. In ihnen treffen Geschäfte verschiedener Ministerien zusammen, die zum Teil durch verschiedene Unterbehörden ausgeführt werden. Ihr Sprengel deckt sich in der Regel mit dem Umfange der einzelnen Länder[1]). In den größeren Ländern heißen sie Statthaltereien, in den kleineren Landesregierungen. Als erste Instanz bestehen die Bezirkshauptmannschaften, an deren Stelle in den Städten mit eigenem Gemeindestatut die Kommunalämter (Bürgermeister und Magistrat) treten[2]). Fachbehörden, zum Teil unter Beteiligung des ehrenamtlichen Elementes, bestehen für die Schul- und Finanzverwaltung, ferner für das Post- und Telegraphenwesen, für das Bergwesen, endlich für die Verwaltung der Staatseisenbahnen, der Staatsforste und Domänen. Für besondere Aufgaben sind den politischen Behörden Fachmänner zugewiesen, so z. B. für das Sanitäts- und Veterinärwesen, für die Landes- und Forstkultur, für Bauangelegenheiten usw. Auch die polizeilichen Funktionen werden, soweit sie nicht den Gemeinden übertragen sind, von den politischen Behörden ausgeübt. Für den öffentlichen Sicherheitsdienst ist ihnen die Gendarmerie unterstellt. In den Großstädten und einigen anderen Orten, wo sich das Bedürfnis darnach herausgestellt hat, bestehen staatliche Polizeibehörden, Polizeidirektionen und Polizeikommissariate.

3. Die Organisation der Selbstverwaltung.

Als Selbstverwaltung bezeichnen wir eine solche Verwaltung, die nicht von staatlichen Behörden sondern von denjenigen besorgt wird, um deren Angelegenheiten es sich handelt. Daraus ergibt sich zunächst die rechtliche, dann aber auch die politische Bedeutung des Wortes. Die Selbstverwaltung im Rechtssinne besteht darin, daß jene Personen zur Besorgung ihrer gemeinsamen Verwaltungsangelegenheiten zu Verbänden zusammengefaßt werden. Diese Verbände, die Selbstverwaltungskörper, sind vom Staate zur Durchführung ihrer Aufgaben berechtigt und verpflichtet und mit der hiefür erforderlichen obrigkeitlichen Gewalt ausgerüstet. Sie beruhen entweder auf der Einheit des Gebietes, das ihre Mitglieder bewohnen, oder auf der Gleichheit des Berufes. Darnach zerfallen sie in Gebietskörperschaften und in berufsgenossenschaftliche Verbände. Die erstern gliedern sich ähnlich wie die staatlichen Behörden nach Stufen in Kommunalverbände niederer und höherer Ordnung: die untere Stufe bilden die Gemeinden, die oberste die Länder, dazwischen schieben sich in

[1]) Tirol ist mit Vorarlberg unter der Statthalterei in Innsbruck, Triest mit Görz und Gradiska und Istrien unter der Statthalterei in Triest vereinigt. — [2]) Die administrative und gerichtliche Einteilung der einzelnen Länder wird in der Tabelle 1 des Anhanges ausgewiesen.

einigen Ländern die Bezirke ein. Wegen ihres Rechtes, die Angelegenheiten ihres Wirkungskreises durch Selbstsatzung zu regeln, werden diese Verbände autonome Verbände genannt. Die von ihnen geführte Verwaltung wird im Gegensatze zur Staatsverwaltung als autonome Verwaltung bezeichnet. Ihr fallen jene örtlichen Verwaltungsaufgaben zu, die das Interesse des Kommunalverbandes unmittelbar berühren. Eine scharfe grundsätzliche Grenzlinie gegenüber der staatlichen Verwaltung läßt sich nicht ziehen. Die berufsgenossenschaftlichen Verbände bezwecken entweder vorwiegend die Pflege der besonderen Berufsinteressen ihrer Angehörigen oder die Durchführung solcher Verwaltungsaufgaben, die ihnen die Gesetzgebung in der Annahme zuweist, daß sie dafür besonders geeignet seien. Da die Organisation dieser Verbände durch ihre beruflichen und technischen Aufgaben bedingt ist, kann auf dieselben erst bei der Besprechung der Verwaltungszweige eingegangen werden, denen sie dienen.

Einem freiheitlichen politischen Prinzip entspricht die Selbstverwaltung deswegen, weil sie die Fürsorge für das Gemeinwesen den Staatsbehörden abnimmt und in die Hand der Bürger legt. Zur Blüte des Gemeinwesens nach Kräften beizutragen und die Ehrenstellen seiner Selbstverwaltung mit Eifer und Geschick zu versehen, ist daher Bürgerpflicht. So ist die Selbstverwaltung zugleich eine Schule des Gemeinsinnes und eine Vorbereitung zu den größeren Aufgaben staatlicher Politik[1]).

Selbstbestimmung und Selbstverwaltung der Gemeinde gehörten zu den freiheitlichen Forderungen, die beim Erwachen der konstitutionellen Bewegung erhoben wurden. Denn auf dem flachen Lande herrschten damals die Grundobrigkeiten der Gutsherren; die Städte standen teils unter herrschaftlicher, teils unter landesfürstlicher Gewalt; ihre auf verschiedenen Privilegien beruhenden Rechte waren unter dem Drucke des Absolutismus und des Polizeistaates verkümmert. Die Aufhebung der Gutsherrlichkeit und des Untertänigkeitsverbandes[2]) brachte eine neue Organisation der Dorf- und Stadtgemeinden mit sich. Das Naturrecht hatte hiefür in der Lehre von den Grundrechten der Gemeinde die theoretische Grundlage einer freiheitlichen Gestaltung geschaffen. Ebenso wie den einzelnen Staatsbürgern sollte darnach auch den Gemeinden ein von der Staatsgewalt unbeeinflußter Wirkungsbereich gewährleistet sein. Einen solchen erkannte das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849 an, indem es den Satz an die Spitze stellte: „Die freie Gemeinde ist die Grundlage des freien Staates". Die Reaktion der Fünfzigerjahre erstreckte sich freilich auch auf die Gemeindegesetzgebung; aber bald nachdem das Verfassungsleben wieder begonnen hatte, wurde durch das Reichsgesetz vom 5. März 1862 die freiheitliche Organisation und Selbstverwaltung der Gemeinden wieder hergestellt. Die in diesem Gesetze enthaltenen Grundzüge sind durch die Landesgesetzgebung ausgebaut worden, der nunmehr die gesamte Gemeindegesetzgebung zugewiesen ist[3]). Die größeren Städte, vornehmlich die Landeshauptstädte[4]) erhielten in der

---

[1]) In einem weiteren Sinne versteht man unter Selbstverwaltung auch die Beteiligung von Staatsbürgern an der staatlichen Verwaltung in der Form des Ehrenamtes. — [2]) Vergl. S. 189. — [3]) C. Brockhausen, Die österreichische Gemeindeordnung, Wien 1905. — Josef Redlich, Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung, Leipzig 1910. — [4]) Das Wiener Gemeindestatut ist durch das niederösterreichische Landesgesetz vom 19. Dez. 1890 den durch die Einbeziehung der Vororte geänderten Bedürfnissen der Reichshaupt- und Residenzstadt angepaßt worden.

Form eigener Statute ihre besondere Ordnung[1]); für alle andern Gemeinden wurden in den Jahren 1863 bis 1886 Gemeindeordnungen und Gemeindewahlordnungen in der Form von Landesgesetzen erlassen[2]).

Die Gemeindeordnungen stellen die Ortsgemeinde als einen auf dem Gemeindegebiete beruhenden Personenverband auf[3]). Jede Liegenschaft muß dem Verbande einer Ortsgemeinde angehören[4]). Die Gemeindemitglieder zerfallen in zwei Gruppen: Gemeindeangehörige sind diejenigen, die in der Gemeinde das Heimatrecht besitzen; sonstige Personen, die in der Gemeinde wohnen und Steuer zahlen oder doch daselbst Haus- oder Grundbesitz haben oder ein Gewerbe versteuern, sind Gemeindegenossen. Alle anderen gelten als Auswärtige; aber auch die Auswärtigen dürfen, so lange sie unbescholten sind und der öffentlichen Mildtätigkeit nicht zur Last fallen, aus der Gemeinde nicht ausgewiesen werden.

Das Heimatrecht ist der Ausdruck der engeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zugehörigkeit der Gemeindeangehörigen zur Gemeinde. Es gewährt das Recht auf unentziehbaren Aufenthalt und auf Armenversorgung. Daher muß jeder Staatsbürger in einer Gemeinde des Staatsgebietes heimatberechtigt (zuständig) sein; mehrfache Heimatsberechtigung ist ausgeschlossen. Die Erwerbung des Heimatsrechtes setzt die österreichische Staatsbürgerschaft voraus. Ehefrauen teilen das Heimatsrecht des Mannes, eheliche Kinder folgen darin dem Vater, uneheliche der Mutter; im übrigen wird das Heimatsrecht durch Anstellung im öffentlichen Dienste oder durch ausdrückliche Aufnahme in den Heimatsverband erworben. Dieselbe kann nicht versagt werden, wenn der Bewerber sich mindestens zehn Jahre ununterbrochen freiwillig und ohne der Armenfürsorge anheimzufallen in der Gemeinde aufgehalten hat (sogenannte Ersitzung des Heimatsrechtes). Auch seine Rechtsnachfolger im Heimatsrechte und seine bisherige Heimatsgemeinde können diesen Anspruch geltend machen.

Ähnlich wie die Rechtsstellung der Bürger im Staate auf der Staatsbürgerschaft[5]), beruht das Verhältnis zur Gemeinde auf der Gemeindemitgliedschaft. Aus ihr entspringen mannigfache Verpflichtungen und Berechtigungen, die nur zum Teile vom Rechte erfaßt sind. Daneben bestehen noch andere, tiefere Beziehungen des sittlichen und Gemütslebens. Landschaftsgefühl und geschichtliches Bewußtsein, Familie, Beruf und geistige Interessen, die ganze Umwelt, die uns herangebildet hat, binden uns mit tausend Fäden an die engere Gemeinschaft der Gemeinde wie an die weitere des Heimatlandes und des Staates[6]). Sie bestimmen uns zu einer freiwilligen Treue und Hingabe, die weit über das gesetzlich geforderte Mindestmaß hinausgeht, um so mehr aber jeden zur genauen Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen der Gesamtheit gegenüber veranlassen müssen.

[1]) K. Lamp, Das Problem der städtischen Selbstverwaltung nach österreichischem und preußischem Rechte. Leipzig 1905. — [2]) Die Anzahl der Gemeinden und Ortschaften eines jeden Landes wird in Tabelle 1 des Anhanges ausgewiesen. — [3]) Im Gegensatze dazu war die alte Dorfgemeinde auch eine in den Wirtschaftsbetrieb der Dorfgenossen tief eingreifende Wirtschaftsgemeinschaft. Über die Zusammenhänge mit der Agrarverfassung unterrichten die ausgezeichneten Werke von Dr. Walter Schiff, Die Österreichische Agrarpolitik seit der Grundentlastung. Tübingen 1897 und Grundriß des österreichischen Agrarrechtes. Leipzig 1903. — [4]) Ausgenommen sind die kaiserlichen Residenzen und — auf Grund von Landesgesetzen — in Galizien und in der Bukowina die vormals herrschaftlichen Güter. — [5]) Vergl. das XXIII. Kapitel, S. 120 ff. — [6]) Vergl. auch die Ausführungen auf S. 121.

Die Gemeinde hat einen zweifachen Wirkungskreis, einen selbständigen und einen übertragenen. In ihrem selbständigen Wirkungskreise kann die Gemeinde nach freier Selbstbestimmung alles anordnen und verfügen, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann. Dieser Wirkungskreis ist inhaltlich unbeschränkt. Nicht nur die im Gemeindegesetz selbst aufgezählten Aufgaben (die Vermögensverwaltung, die verschiedenen Zweige der örtlichen Sicherheitspolizei, wie Verkehrs-, Gesundheits-, Bau-, Feuerpolizei, dann Schul-, Armenwesen usw.) gehören hieher, sondern auch zahlreiche andere Obliegenheiten, die den Gemeinden durch spätere Verwaltungsgesetze zugewiesen worden sind. Auch darüber hinaus kann die Gemeinde frei die Ziele ihrer Wirksamkeit bestimmen und die Mittel hiezu wählen, soweit es ihre wirtschaftlichen Kräfte nur erlauben. Diese Freiheit gestattet eine reiche und vielseitige Entfaltung der Gemeindetätigkeit; freilich ist keine genügende Gewähr dafür gegeben, daß auch nur das Notwendige geschehe, obwohl die Gemeinde für die Unterlassung gewisser Obliegenheiten haftbar gemacht werden kann. Alles hängt von der Tüchtigkeit der Gemeindeverwaltung, zuletzt also von der Eignung der Personen ab, die durch das Vertrauen ihrer Mitbürger zu den Geschäften berufen werden. Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinde besteht in Aufgaben der staatlichen Verwaltung, die aus Zweckmäßigkeitsgründen den Gemeinden zur Besorgung zugewiesen worden sind, wie z. B. die Anfertigung der Wählerlisten für die Reichsrats- und Landtagswahlen, Mitwirkung beim Heeresergänzungsgeschäfte, Steuereinhebung usw. In den Städten mit eigenem Statut umfaßt er auch die Geschäfte der politischen Verwaltung, die sonst von den Bezirkshauptmannschaften besorgt werden. In Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises untersteht die Gemeinde der vorgesetzten staatlichen Behörde. In ihrer selbständigen Tätigkeit, besonders in der Finanzgebarung, wird sie von den höheren Kommunalverbänden, von Bezirk und Land, beaufsichtigt; die Staatsverwaltung achtet hier nur darauf, daß der gesetzliche Wirkungskreis eingehalten werde. Sistierung gesetzwidriger Beschlüsse, ersatzweise Durchführung pflichtwidrig unterlassener Maßnahmen und Auflösung der Gemeindevertretung sind die wichtigsten Mittel, die sie hiezu anwenden kann.

Der durch die Gemeindeverwaltung bedingte Aufwand wird zunächst aus dem Erträgnisse des Gemeindevermögens und, soweit dieses nicht ausreicht, durch Gemeindesteuern gedeckt, die hauptsächlich in der Form von Zuschlägen zu den Staatssteuern auferlegt werden. Innerhalb engerer Grenzen kann der Gemeindeausschuß solche Zuschläge selbständig beschließen. Höhere Zuschläge bedürfen der Genehmigung der übergeordneten Kommunalverbände, über eine gewisse Grenze hinaus auch des Staates. Unter gewissen Vorsichten können auch Gemeindedarlehen aufgenommen werden.

Die Gemeindebehörden beruhen auf dem Repräsentativgedanken. Die Geschäfte der Gemeinde werden ehrenamtlich durch die Gemeindevertretung besorgt, die im wesentlichen aus Wahlen hervorgeht[1]). So werden die Fähigkeiten der Gemeindemitglieder in den Dienst der Gemeinde gestellt; durch

[1]) In einigen Ländern sind die größten Steuerträger der Gemeinde kraft ihrer Steuerleistung zum Eintritte in den Gemeindeausschuß berechtigt.

die Ordnung des Wahlrechtes wird der Einfluß der Bewohner auf die Gemeindeverwaltung abgegrenzt und abgestuft. Die Gemeindevertretung besteht aus dem Gemeindeausschuß und dem Gemeindevorstand. Der Gemeindeausschuß ist das beratende, beschließende und kontrollierende Kollegium; seine Mitgliederzahl wächst mit der Größe der Gemeinde. Der Gemeindevorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher (Bürgermeister) und mehreren Gemeinderäten; er hat die laufenden Angelegenheiten zu erledigen[1]). Die Vollzugsgewalt liegt in den Händen des Gemeindevorstehers. Zur Bearbeitung der Geschäftsstücke sind, namentlich in den größeren Gemeinden, Berufsbeamte angestellt; in den Statutargemeinden bilden dieselben den Magistrat[2]).

Die Gemeindewahlordnungen regeln die Wahlen in den Gemeindeausschuß. Gewisse Gemeindemitglieder (die sogenannten Honoratioren) sind auf Grund ihrer persönlichen Stellung oder Eigenschaften wahlberechtigt, alle anderen auf Grund ihrer Leistungen an direkten Steuern. Darnach werden die Wähler in drei (in kleinen Gemeinden in zwei) Wahlkörper eingeteilt. Diejenigen, die zusammen ein Drittel (oder die Hälfte) der Steuern zahlen, wählen zusammen ein Drittel (oder die Hälfte) des Gemeindeausschusses[3]). Die Honoratioren gehören in der Regel dem ersten, die unteren Schichten derselben in manchen Gemeinden dem zweiten Wahlkörper an. Den Gemeindegenossen gebührt das aktive und passive Gemeindewahlrecht unter den gleichen Bedingungen wie den Gemeindeangehörigen. Minderung der bürgerlichen Ehrenrechte und ähnliche Umstände entziehen das Wahlrecht; auch aktive Militärpersonen können es nicht ausüben. Der Gemeindevorstand wird vom Gemeindeausschusse aus seiner Mitte gewählt. Grundlose Weigerung zur Annahme der Gemeindeämter ist mit Geldbuße belegt.

Als Kommunalverbände höherer Ordnung sind die Bezirksverbände und die Länder zu nennen. Bezirksvertretungen bestehen auf landesgesetzlicher Grundlage nur in Steiermark, Böhmen und Galizien[4]). Ihnen obliegen gewisse örtliche Verwaltungsaufgaben, die besser für einen weiteren Kreis als den immerhin eng umschriebenen der Gemeinde durchgeführt werden: Krankenanstalten und andere Einrichtungen der Gesundheits-, Wohlfahrts- und Wohltätigkeitspflege, Straßen, Förderung der Landeskultur usw. Zur Durchführung dieser Aufgaben dienen nächst dem eigenen Vermögen der Bezirke Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, die sie bis zu einer gewissen Höhe selbständig, darüber hinaus mit höherer Genehmigung einheben können. Die Bezirksvertretung wird durch Wahl aus ähnlichen Interessenkurien bestellt, wie sie dem Landtagswahlrechte zugrunde liegen. Aus ihr geht als engeres Kollegium der Bezirksausschuß hervor. An der Spitze beider Kollegien steht der Bezirksobmann. Die wichtigeren Angelegenheiten sind der Bezirksvertretung, die laufenden Geschäfte dem Bezirksausschusse zugewiesen. Neben der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten beaufsichtigen die Bezirksvertretungen die Geschäftsführung der

---

[1]) In den großen Städten führen diese Kollegien verschiedene Bezeichnungen, in Wien z. B. heißt das weitere Gemeinderat, das engere Stadtrat. — [2]) Eine Zusammenfassung aller Gesetze und wichtigen Vorschriften, die sich auf die Geschäfte der Gemeindeämter beziehen, enthält das „Handbuch für Stadt- und Landgemeindeämter", herausgegeben von F. Hofmann. I. Band. Wien, 1911. — [3]) Über die Verknüpfung zwischen Wahlrecht und Steuerleistung vergl. die Bemerkungen auf S. 86. — [4]) Die Sprengel der „Vertretungsbezirke" entsprechen in Steiermark und Böhmen im allgemeinen jenen der Gerichtsbezirke, in Galizien den Bezirkshauptmannschaften.

Gemeinden. Sie selbst stehen unter der Aufsicht des Landesausschusses. Die Aufsichtsbefugnisse der Staatsverwaltung den Bezirksbehörden gegenüber sind ähnlich wie den Gemeinden gegenüber.

Die Organe der autonomen Landesverwaltung, Landtag und Landtagsausschuß, sind bereits im XIX. Kapitel gelegentlich der Erörterung der staatsrechtlichen Stellung der Länder besprochen worden[1]). Der Haushalt der Selbstverwaltungskörper wird im Zusammenhange mit der sonstigen Finanzverwaltung im LII. Kapitel erörtert werden[2]).

4. Der öffentliche Dienst.

Der Staat und die Selbstverwaltungskörper bedürfen zur Durchführung ihrer Aufgaben persönlicher Kräfte und sachlicher Mittel. Die letztern sichern sie sich, soweit sie nicht in ihrem eigenen Vermögen stehen, durch ihre Finanzgewalt. Aber auch persönlich dem Gemeinwohl, dem Dienste des Staates und der Selbstverwaltungskörper sich zu widmen sind die Staatsbürger nicht nur moralisch sondern auch durch die Rechtsordnung verpflichtet. Diese Dienstpflicht beruht entweder unmittelbar auf gesetzlicher Anordnung, wie z. B. die Wehrpflicht oder die Pflicht als Geschworener einzutreten, oder sie wird durch besondere Berufung: durch Ernennung oder Wahl auferlegt.

Der öffentliche Dienst wird unter zwei Hauptgesichtspunkten eingeteilt: einerseits in Berufsdienst und Ehrenamt, andererseits in Zivil- und Militärdienst. Er hat, bevor er seine heutige Form erreichte, eine weit zurück-

---

[1]) Vgl. oben S. 102 f. — [2]) Die ungarische Behördenorganisation. Die Organisation der Verwaltungsbehörden in Ungarn unterscheidet sich von der österreichischen hauptsächlich dadurch, daß die Selbstverwaltung in Ungarn von altersher in den Munizipien, den (63) Komitaten und (24) Städten mit Jurisdiktionsrecht, kräftig ausgebildet ist. Ähnlich wie in England bestand auch in Ungarn ein enger Zusammenhang zwischen der örtlichen Selbstverwaltung und dem staatlichen Einflusse der Stände. Es waren und sind auch gegenwärtig noch die Angehörigen der gleichen Gesellschaftsschicht, die hier wie dort, im Parlamente wie in den Munizipien, die Macht in Händen haben: auf dem Lande die großen und mittleren, in der Regel adeligen Grundbesitzer (Aristokratie und Gentry), in den Städten die besitzenden Klassen und die sogenannte „Intelligenz". Die Munizipien besorgen die Selbstverwaltung und bilden zugleich den Rahmen für die staatliche Verwaltung, an welcher sie in den „Verwaltungsausschüssen" mitbeteiligt sind. Die Organisation der Munizipien besteht in der Generalversammlung und dem Munizipalausschusse, an dessen Spitze der Obergespan steht. Sie haben eine weitgehende Autonomie und Finanzgewalt. Da ein erheblicher Teil auch der staatlichen allgemeinen Landesverwaltung in den übertragenen Wirkungskreis der Munizipien fällt, erübrigen für die Staatsbehörden hauptsächlich die überwiegend technischen Verwaltungsaufgaben. Die örtliche Selbstverwaltung liegt in den Händen der Gemeinden: ähnlich wie in Österreich haben sie im übertragenen Wirkungskreise auch staatliche Geschäfte zu besorgen. Je nach ihrer Größe und Leistungsfähigkeit sind die Gemeinden verschieden organisiert; man unterscheidet Kleingemeinden, die nur zu Gruppen vereint ihre Aufgaben erfüllen können, Großgemeinden, die das für sich allein vermögen, und Städte mit geordnetem Magistrat, mit erweitertem übertragenen Wirkungskreis. Beaufsichtigt werden die Gemeinden von den Munizipien. — Die Stellung und Zusammensetzung des Ministeriums ist ähnlich wie in Österreich; nur daß Ungarn außer den Fachministern zwei besondere Minister hat: den „Minister um die Person des Königs", dem die Vermittlung zwischen dem Könige und den Ministerien obliegt, und den bereits erwähnten Minister für Kroatien und Slawonien.

reichende Entwickelung durchgemacht, die mit der Ausbildung des modernen Staates eng zusammenhängt. An dieser Stelle ist nur der Zivildienst zu besprechen; der Militärdienst wird im Zusammenhange mit der Verwaltung des Kriegswesens im XXXIX. Kapitel dargestellt werden.

Welche Bedeutung das Berufsbeamtentum für die Ausbildung der landesherrlichen Gewalt und damit auch für die Entstehung des modernen Staates hatte, ist bereits im IX. Kapitel besprochen worden[1]). Wie das ursprünglich persönliche Regiment des Fürsten zur staatlichen Funktion wird, verwandelt sich der Dienst seiner Beamten in Staatsdienst. Der absolute Staat ist zugleich ein Beamtenstaat; nur durch die Tüchtigkeit seines Beamtentums sind jene Verwaltungsleistungen ermöglicht worden, die den modernen Staat vorbereitet haben. Die Abwehr gegen den Absolutismus und seinen Polizeistaat war bestrebt, den Einfluß der „Bureaukratie" durch die ehrenamtlich besetzte Selbstverwaltung einzuschränken. Aber die Leistungsfähigkeit dieser letzteren ist vielfach überschätzt worden. Erst später lernte man die Vorzüge und Schwächen des einen wie des andern Systems unbefangen beurteilen und beide angemessen miteinander verbinden. In der österreichischen Behördenorganisation ist das noch nicht gelungen. Anstatt die Staatsbürger in der Form des Ehrenamtes ausgiebig auch zur Staatsverwaltung heranzuziehen, hat sie die sogenannte autonome Verwaltung der Staatsverwaltung fast unabhängig gegenübergestellt und so eine Art Doppelverwaltung geschaffen, welche die Lösung mancher Aufgaben eher hemmt als fördert.

Zur Durchführung der laufenden Aufgaben des modernen Staates und der größeren Selbstverwaltungskörper werden in der Regel Berufsbeamte mit angemessener Vorbildung bestellt. Als mittelbare Staatsorgane sind sie zur Bildung und Durchführung des Gemeinwillens berufen; für untergeordnete Verrichtungen und den Vollzug ist die Dienerschaft bestellt. Der Staatsdienst besteht aus einem gegenseitigen Verpflichtungsverhältnisse zwischen dem Staate und seinen Angestellten. Der Angestellte ist der Dienstgewalt des Staates unterworfen; er hat neben den besonderen Amtspflichten auch allgemeine Standespflichten in Bezug auf seine gesamte Haltung und Lebensführung zu erfüllen. Nicht nur zu gewissen juristischen oder technischen Leistungen, sondern zu besonderer persönlicher Treue und Hingebung an den Staat ist der Beamte verpflichtet. Da eine solche nur von den Angehörigen des eigenen Staates vorausgesetzt werden kann, bildet die österreichische Staatsbürgerschaft die Voraussetzung für den Antritt eines öffentlichen Amtes. Der Staatsdiener hat sich stets das Gemeinwohl vor Augen zu halten, darf sich in seiner dienstlichen Haltung nicht von Parteirücksichten beeinflussen lassen und muß sich auch sonst manche Zurückhaltung auferlegen. Dem ethischen Gehalte des Dienstverhältnisses entspricht die feierliche Anrufung des Gewissens durch den Amtseid. Alle Staatsdiener sind innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises für die Gesetzmäßigkeit ihrer Geschäftsführung verantwortlich. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit wird durch die Verfolgung der Amtsdelikte geltend gemacht; die disziplinare Verantwortlichkeit bezweckt, die Beamten zur Erfüllung der Dienstpflicht und zur Wahrung des Standesansehens zu verhalten, die zivilrechtliche Verantwortlichkeit, dritten Personen den Schaden zu ersetzen, der ihnen durch schuldhaftes dienstliches Verhalten zugefügt worden ist. Aber nur hinsichtlich

[1]) Vergl. oben S. 46 f.

der richterlichen Beamten ist diese Verantwortlichkeit gesetzlich so geregelt worden, daß sie im Klagewege geltend gemacht werden kann.

Andererseits stehen dem Staatsdiener aus dem Dienstverhältnisse Rechte zu: durch die Dienstbezüge wird ihm ein standesgemäßes Auskommen ermöglicht: während der aktiven Dienstleistung durch Gehalt und die Aktivitätszulage, der eine nach Rangsklassen, der andere außerdem auch nach der Ortsgröße abgestuft; dann durch Ruhegehalt, Witwenpension und Erziehungsbeiträge für die Waisen. Dazu Ehrenrechte und sonstige Vorrechte (Gemeindewahlrecht, Befreiung von Gemeindeumlagen usw.); sie sind gerechtfertigt in den mit persönlicher Hingabe geleisteten Diensten des Beamten für die Gesamtheit. Wie alle andern Ehren sind auch diese nur Folge und Anzeichen der auf Tüchtigkeit und Gemeinnützigkeit beruhenden gesellschaftlichen Wertschätzung. Beim Beamten werden diese Voraussetzungen als gegeben angesehen.

Begründet wird das Staatsdienstverhältnis durch die Anstellung. Bei den eigentlichen Staatsbeamten ist sie ein Hoheitsakt des Staates, dessen Wirksamkeit allerdings von der Zustimmung des Betroffenen abhängt. Es gibt aber auch eine ganze Reihe von Anstellungen, die auf privatrechtlichen Verträgen beruhen, so z. B. die der Staatseisenbahnbeamten, bei der Postsparkasse usw. Die öffentlichen Ämter sind staatsgrundgesetzlich für alle Staatsbürger gleich zugänglich; es besteht jedoch kein Anspruch auf Anstellung[1]). Der Eintritt in den Staatsdienst ist durch das Zutreffen gewisser allgemeiner Voraussetzungen (Staatsbürgerschaft, Unbescholtenheit, Maximalalter usw.) und der besonderen Anforderungen für die zu besetzende Dienststelle (Prüfungen, Probepraxis usw.) bedingt. Beendet wird das Staatsdienstverhältnis durch Austritt, Dienstesentlassung, die aber nur im Disziplinarwege oder als gesetzliche Folge strafgerichtlicher Verurteilung eintritt, bei vertragsmäßig Angestellten auch durch Kündigung.

Diese Grundzüge des Beamtenrechtes kehren mit gewissen Abweichungen in den verschiedenen Zweigen des Staatsdienstes wieder; im Militärdienste sind dieselben bedingt durch die Rücksicht auf die schärfer ausgebildete militärische Disziplin[2]), im richterlichen Dienste[3]) durch die Sicherung unabhängiger Rechtsprechung, bei den Ministern durch ihre besondere Verantwortlichkeit[4]). Ähnliche Grundzüge beherrschen auch den gemeinsamen Staatsdienst und die dienstliche Stellung der Berufsbeamten der Selbstverwaltung.

Anders ist die Stellung der Personen, die — in der Regel durch Wahl — ehrenamtlich zur Teilnahme an der Selbstverwaltung, für manche besondere Aufgaben auch an der Staatsverwaltung berufen werden. Ihre Verwendung ist zeitlich beschränkt, sie entzieht sie nicht ihrem sonstigen Beruf oder Erwerb; daher die grundsätzliche Unentgeltlichkeit des Ehrenamtes, die jedoch gewisse Vergütungen nicht ausschließt, häufig auch die Verpflichtung zur Übernahme des Amtes[5]), endlich die minder strenge Sicherung der damit verbundenen Pflichten.

---

[1]) Ausgenommen Unteroffiziere mit längerer Dienstzeit (Zertifikatisten, Militäranwärter). Um nämlich eine genügende Anzahl von Unteroffizieren zum Fortdienen zu bewegen; auch ist die Auswahl bei manchen Anstellungen durch Vorschlagsrechte eingeschränkt. — [2]) Vergl. S. 170. — [3]) Vergl. S. 143 ff. — [4]) Vergl. S. 93 f. — [5]) So kann z. B. die Wahl in die Gemeindevertretung oder die Berufung in die Kommissionen zur Veranlagung der Erwerb- und der Personaleinkommensteuer nur unter gewissen Voraussetzungen abgelehnt werden.

Fünfter Teil.

Land und Leute.

XXI. Das Staatsgebiet.

Der Staat beruht auf der Herrschaft über das Gebiet, auf dem das Staatsvolk ansässig ist. Nur ein seßhaftes Volk vermag einen Staat zu bilden. Aus der Ausdehnung, Lage und geographischen Beschaffenheit des Staatsgebietes ergeben sich die Daseinsbedingungen, die Interessen und Pläne der Staaten, die äußeren Widerstände bei ihrer Verwirklichung, die Angriffe anderer Staaten, kurz das was den Charakter und die geschichtliche Aufgabe der Staaten ausmacht. Auch die politische Einheit, die geschichtliche Sendung und die wirtschaftlichen Interessen der Österreichisch-ungarischen Monarchie beruhen auf geographischer Grundlage. Den Einfluß der geographischen Bedingungen auf den Staat, auf seine Bevölkerung und Volkswirtschaft zu untersuchen, müssen wir der Geographie überlassen.[1]) Wir haben hier lediglich die rechtliche und politische Bedeutung des Staatsgebietes zu erörtern.

Die Gebietshoheit des Staates besteht in der Herrschaft über die im Staatsgebiete befindlichen Personen und durch die Personen auch über die Sachen. Sie schließt die Ausübung jeder anderen Staatsgewalt, sogenannte Staatsservituten ausgenommen, aus. Anderseits sind nach völkerrechtlichen Grundsätzen gewisse Angehörige fremder Staaten, wie z. B. ihre Oberhäupter, ihre diplomatischen Vertreter samt Familie usw. von der Gebietshoheit ausgenommen; solche Personen gelten als exterritorial. Auch haben sich die christlichen Großmächte durch besondere Verträge (sogenannte Kapitulationen) die Gerichtsbarkeit und sonstige Herrschaftsbefugnisse hinsichtlich ihrer Angehörigen in orientalischen Ländern vorbehalten und sie der Gewalt des Staates, in dem sie sich aufhalten, im gleichen Maße entzogen. Zum Staatsgebiete werden auch die durch die Flagge zu kennzeichnenden Schiffe und der Küstenstreifen des Meeres bis auf Kanonenschußweite gerechnet. Das übrige Meer ist frei.

In politischer Hinsicht bildet das Staatsgebiet eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Ausbildung der Staatsmacht: für die Volkszahl und die wirtschaftliche und kriegerische Leistungsfähigkeit der Bevölkerung wie des Staates. Die Geschichte der Neuzeit wird durch die Ausbildung von Großstaaten

[1]) Vergl. Fr. Ratzel, Politische Geographie oder die Geographie der Staaten, des Verkehres und des Krieges, 2. Aufl., München 1903; auch desselben Verfassers Anthropogeographie, I. Band, Grundzüge der Anwendung der Erdkunde auf die Geschichte, 3. Aufl., Stuttgart 1909. II. Band, Die geographische Verbreitung des Menschen, 2. Aufl.; Stuttgart 1891. Zur Einführung in die Wirtschaftsgeographie wird empfohlen Karl Andree's Geographie des Welthandels, neue Ausgabe von Fr. Heiderich und R. Sieger; der erste Band dieses Werkes (Frankfurt a. M., 1910) enthält auf S. 421—580 die Wirtschaftsgeographie von Österreich-Ungarn. Vergl. auch Fr. Umlauft, Die Österreichisch-ungarische Monarchie, 3. Aufl., Wien 1897.

und durch die Erweiterung ihrer auswärtigen Interessen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiete gekennzeichnet.

Auch die Österreichisch-ungarische Monarchie verdankt ihre Machtstellung dem Zusammenschlusse ihrer allmählich erworbenen Bestandteile[1]) zu einer wirtschaftlichen, militärischen und demnach auch politischen Einheit. Ihre Unteilbarkeit ist durch die Pragmatische Sanktion feierlich verkündet worden. Die Rechtsform der Verbindung mit Ungarn ist bereits im XI. Kapitel, die Angliederung von Bosnien und der Herzegowina im XIV. Kapitel besprochen worden. Die Zahlen über den Flächeninhalt, die Bevölkerung und die Volksdichte der Österreichisch-ungarischen Monarchie und ihrer staatsrechtlichen Bestandteile sind in den Tabellen 1 und 2 des Anhanges enthalten. Zum Vergleiche werden in der Tabelle 4 die Angaben für die wichtigsten anderen Großstaaten zusammengestellt. Aus den Ziffern erhellt, daß Österreich und Ungarn nur durch ihre Vereinigung die geschichtliche Großmachtstellung der Monarchie zu behaupten und ihre auswärtigen Interessen durchzusetzen vermögen. Getrennt wäre jede der beiden Reichshälften an Gebiet und Volkszahl nur ein Mittelstaat. Darin liegt eine dringliche Mahnung, über den Sonderinteressen der Länder und der Gliedstaaten die Anforderungen des Staatsverbandes und der Reichseinheit nicht zu vernachlässigen.

Das österreichische Staatsgebiet ist aus den in dem Grundgesetz über die Reichsvertretung aufgezählten 17 Ländern zusammengesetzt. In welcher Weise sie durch die Staatsgewalt zu einem einheitlichen Staatswesen zusammengefaßt werden, erhellt schon aus den Darlegungen des XII. Kapitels über die staatsrechtliche Natur Österreichs. Da Landbesitz die Voraussetzung staatlicher Herrschaft ist, ändert sich mit dem Staatsgebiete auch der Personenverband des Staates, mithin der Staat selbst. Das moderne Staatsgefühl schließt jede willkürliche Teilung oder Veränderung des Staatsgebietes aus. Die Verteidigung der Grenze ist Selbstbehauptung, die Veräußerung von Staatsgebiet ist Minderung der Staatspersönlichkeit. Daher bedürfen Staatsverträge, die eine Gebietsänderung zur Folge haben, in Österreich wie in Ungarn der Genehmigung des Parlamentes; nicht auch Gebietsveränderungen infolge von Friedensschlüssen, da die völkerrechtliche Repräsentativgewalt des Monarchen beim Friedensschlusse sich notwendigerweise auch auf die Friedensbedingungen erstreckt.

Das Staatsgebiet wird für die Zwecke der Verwaltung und Rechtsprechung in Verwaltungs- und Gerichtssprengel eingeteilt. Diese Einteilung schließt sich an den Zug der Landesgrenzen an; daher unterstehen den einzelnen Landesstellen Gebiete von sehr verschiedener Ausdehnung. Über die Behördenorganisation selbst ist bereits im XX. Kapitel das Nötige bemerkt worden; die Grundzüge der gerichtlichen Einteilung des Staatsgebietes werden im XXXIII. Kapitel zusammen mit der Rechtspflege besprochen werden. Hier erübrigt nur auf die Tabelle 1 des Anhanges zu verweisen, in der neben dem Flächeninhalte und der Bevölkerung der einzelnen Länder auch die Anzahl der Städte mit eigenem Statut, der politischen und Gerichtsbezirke, ferner der Gemeinden und Ortschaften nachgewiesen wird. Die politische Einteilung hängt mit der gerichtlichen dadurch zusammen, daß kein Gerichtsbezirk in einen anderen politischen Bezirk übergreift. Die einzelnen Bezirke sind nach Gemeinden, Bevölkerung und Fläche derart abge-

[1]) Über die Entwickelung ihres Gebietes, vergl. das VIII. Kapitel, S. 41 f.

grenzt, daß Amt und Gericht möglichst leicht zugänglich, die Beamten aber voll beschäftigt seien und unnötiger Aufwand vermieden werde.

XXII. Das Staatsvolk.

Der Staat ist die oberste herrschaftliche Organisation des im Staatsgebiete seßhaften Volkes. Das Staatsgebiet vermittelt nur die Herrschaft; ausgeübt wird sie über die Menschen, die um ihrer Gemeinschaftszwecke willen durch die gleiche Staatsgewalt zur Staatsgemeinschaft zusammengefaßt werden: über das Staatsvolk.

Das Staatsvolk oder die Staatsnation ist nicht gleichbedeutend mit der Kulturnation als einer voraus geistigen Gemeinschaft. Nicht alle Kulturnationen haben ihren eigenen Staat und nicht alle Staaten haben eine national ungemischte Bevölkerung. Die meisten Kulturstaaten der Gegenwart sind durch den Zusammenschluß und die Verschmelzung verschiedener ethnographischer Elemente entstanden. Auch unter den Staaten der Gegenwart gibt es solche, die mehrere Volksstämme politisch vereinen. Zu diesen Staaten gehört sowohl Österreich als auch Ungarn. Trotz der Verschiedenheit der Abstammung, der Sprache und der Überlieferungen aus der Zeit vor ihrer staatlichen Einigung bilden die nunmehr durch die gleiche Staatsgewalt zusammengefaßten Volksstämme ein einziges Staatsvolk im politischen Sinne. Denn alle die Solidarbedürfnisse, die nur durch den Staat befriedigt werden können, sind ihnen gemein: von der durch die geographische Lage gegebenen „historischen Mission" des Staatsganzen herab bis zu den tausendfachen persönlichen Berührungspunkten zwischen dem Staate und seinen Bürgern. Auch in der Seele desjenigen, der die historische und politische Notwendigkeit der staatlichen Einheit nicht zu fassen vermag, ist das Gefühl dafür lebendig in der Anhänglichkeit an den Monarchen und die Dynastie, die gleichsam die Verkörperung des von allen Sonderinteressen losgelösten Einheitsgedankens sind.

Die national gemischten Staaten umschließen mehrere Volkskulturen und das Kulturleben der Stämme, die verschiedenen Staaten angehören, flutet über deren Grenzen hinweg. Für jene Staaten ergibt sich die Aufgabe, ihre eigenen Anforderungen in Einklang zu bringen mit dem berechtigten Streben ihrer Einwohner nach nationaler Kulturentfaltung. Diese aber dürfen über ihren nationalen Bestrebungen die Pflichten nicht außer acht lassen, die ihnen die staatliche Gemeinschaft auferlegt.

Im Lehensstaate und im ständischen Staate war die Mehrzahl der Volksgenossen mit dem Staate nur mittelbar, durch eine Reihe von Zwischenbildungen und Herrschaftsträgern verbunden. Anders im modernen Staate. Hier stehen die Staatsangehörigen dem Staate unmittelbar gegenüber: als Staatsbürger haben sie verfassungsmäßigen Anteil an der Bildung des öffentlichen Willens und an der Selbstverwaltung, Anspruch auf gewisse staatliche Leistungen und auch einen grundgesetzlich gewährleisteten Freiheitsbereich; als Untertanen sind sie der Staatsgewalt unterworfen. Das Wort „Staatsbürger" bezeichnet die aktive, das Wort „Untertan" die passive Seite des Verhältnisses zum Staate. Im Gegensatze zur Lehenszeit und zur ständischen Zeit leben wir in der staatsbürgerlichen Zeit.

Vermöge der Territorialhoheit ergreift die Staatsgewalt auch die im Staatsgebiete anwesenden Angehörigen anderer Staaten, die Staatsfremden; vermöge der Personalhoheit erfaßt sie die Staatsangehörigen auch im Auslande. Jene Staatsfremden gehören mehr oder weniger der gesellschaftlichen Gemeinschaft des Inlandes an und haben kraft der zwischen den zivilisierten Staaten bestehenden Gegenseitigkeit eine gesicherte Rechtsstellung in allen Dingen, die nicht ausdrücklich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sind.

Ebenso wie die Staatszwecke in letzter Linie die durch den Staat zu verwirklichenden Gemeininteressen der Staatsbürger sind, hängt auch die Leistungsfähigkeit des Staates neben seiner Organisation von der Zahl, der Tüchtigkeit und der Hingebung seiner Bürger ab. Die Machtstellung des Staates, seine Geltung als Klein-, Mittel- oder Großstaat richtet sich nicht so sehr nach seiner Ausdehnung wie nach der Größe und der Leistungsfähigkeit seiner Bevölkerung. Eine zahlreiche, körperlich und moralisch gesunde, rasch und wohlständig wachsende Bevölkerung ist daher eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Macht und Blüte der Staaten.[1]) Die Befürchtung, als könnte die Vermehrung der Unterhaltsmittel mit der Volkszunahme nicht gleichen Schritt halten, ist längst widerlegt.[2]) Wenn Armut und Not als gesellschaftliche Massenerscheinung auftreten, so liegt die Ursache nicht etwa in der Übervölkerung sondern in Mängeln der Ausbildung und der Organisation der Volkswirtschaft. Solche Mängel zu beheben und die Bedingungen einer kräftigen Volkszunahme zu erstellen, gehört mit zu den wichtigsten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.

Die statistischen Ausweise über den Stand und die Entwickelung der Bevölkerung Österreichs sind in den Tabellen 1—5 des Anhangs enthalten. Und zwar weist die Tabelle 1 den Stand und die Dichtigkeit der Bevölkerung in den einzelnen Ländern Österreichs nach den vorläufigen Ergebnissen der Volkszählung vom 31. Dezember 1910 aus. Die Tabelle 2 bringt die Gliederung nach dem Geschlechte und berechnet die Zunahme während des Jahrzehnts 1891—1900 sowie den Anteil, den die Eigenvermehrung und die Wanderbewegung der Bevölkerung hieran haben. Sie fügt auch die gleichen Nachweisungen für die Länder der ungarischen Krone und für Bosnien und Herzegowina hinzu. Die Tabelle 3 zeigt das allmähliche Anwachsen der Bevölkerung Österreichs im 19. Jahrhundert. Die Tabelle 4 bringt zum Vergleiche die Angaben über Flächeninhalt, Bevölkerungsstand, Volksdichtigkeit und Volkszunahme in den wichtigsten Großstaaten der Erde. Über die einzelnen Elemente der Bevölkerungsbewegung, über die Häufigkeit der Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle unterrichtet unter Beifügung internationaler Vergleichszahlen die Tabelle 5.

Das Staatsvolk ist und war zu allen Zeiten unter mannigfachen Gesichtspunkten gesellschaftlich gegliedert. Die gesellschaftlichen Kräfte wirken auch auf den Staat zurück; jede Umschichtung der Gesellschaft findet

[1]) Der Vorsprung, den das Deutsche Reich im Laufe des 19. Jahrhunderts vor Frankreich errungen hat, erklärt sich nicht zum geringsten Teil aus der raschen Zunahme der deutschen Bevölkerung, während die Volkszunahme Frankreichs stockt. — [2]) Die Theorie, als ob eine im Verhältnisse zur Vermehrung der Unterhaltsmittel zu rasche Volkszunahme die Ursache von Not und Elend wäre, ist gegen Ende des 18. Jahrhunderts hauptsächlich von dem englischen Nationalökonomen R. Malthus vertreten worden und wird nach ihm Malthusianismus genannt.

schließlich auch in der staatlichen Ordnung ihren Ausdruck. Einen solchen Umschwung hat auch die „staatsbürgerliche" Gesellschaftsordnung mit sich gebracht. Sie ist an die Stelle der alten ständischen Gliederung getreten, die jedem seinen Platz schon durch Geburt anwies. Als „liberal", zu deutsch freiheitlich, wird die neue Ordnung deswegen bezeichnet, weil sie die Menschen aus der früheren Gebundenheit des Daseins löste und der geistigen und wirtschaftlichen Bewegung freie Bahnen eröffnete.[1]) Da jedoch das Kulturleben nur in gesellschaftlichem Zustande möglich ist, sind an die Stelle der absterbenden Gesellschaftsformen andere getreten, die der neuen Geistesrichtung, der modernen Staatsauffassung und der gegenwärtigen Ordnung der volkswirtschaftlichen Produktion entsprechen.[2]) Die alten Geburtsstände sind durch eine auf den Berufs- und Besitzverhältnissen beruhende Gliederung der Bevölkerung ersetzt worden, die ihre Organisation teils selbst geschaffen, teils vom Staate vorgezeichnet bekommen hat.[3]) Man pflegt die darauf beruhenden gesellschaftlichen Bildungen als Berufsstände zu bezeichnen. Als Organisationen voraus wirtschaftlicher Interessen trachten sie Einfluß auf den Staat zu gewinnen, um ihre Anliegen an die Gesetzgebung und Verwaltung durchzusetzen. Die Berufsstände gliedern sich nach den Hauptzweigen und -formen der wirtschaftlichen Tätigkeit; insbesondere treten hier die Gegensätze zwischen Landwirtschaft und Industrie, zwischen Rohstoff- und Fertigproduktion, zwischen Groß- und Kleinbetrieb als organisatorisches Prinzip zu Tage. Sie werden durchkreuzt durch einen andern, in alle Lebensbeziehungen noch tiefer eingreifenden Gegensatz, der auf der Verteilung des Besitzes beruht; durch den Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Unternehmer- und Arbeiterinteressen. Auf diesem Gegensatze beruhen die sozialen Klassen. Sie schließen Angehörige verschiedener Berufe zur Wahrnehmung ihrer gemeinsamen Klasseninteressen zusammen.

Die auf wirtschaftlicher Grundlage beruhenden gesellschaftlichen Schichtungen sind mit der Entwickelung der Volkswirtschaft immer wichtiger für das staatliche Leben geworden; aber sie haben ältere Motive sozialer Gruppenbildung nicht verdrängt. Nach wie vor bestehen und entwickeln sich immer aufs neue örtliche Interessenkreise, die in den Gemeinden, in Bezirk und Land oder in freiem Zusammenschlusse organisiert sind. Insbesondere aber sind Glaubensbekenntnis und Volkstum oder Nationalität von größter Wichtigkeit für die Gliederung des Staatsvolkes auch in politischer Hinsicht.[4])

---

[1]) Die in dieser Absicht durch die Verfassung gewährleisteten „Freiheitsrechte" werden im XXV. bis XXXI. Kapitel dargestellt. — [2]) Über die wirtschafts- und sozialpolitischen Folgerungen vergl. das XLII. Kapitel. — [3]) Man denke an die besondere Stellung des geistlichen Standes, des Beamten-, Militär- und Lehrstandes, an die Zwangsorganisation des Gewerbestandes in den gewerblichen Genossenschaften, der Landwirtschaft in den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, an die Ärzte-, Advokaten- und Notariatskammern, an die zahllosen in der freieren Form von Vereinen bestehenden Berufsorganisationen usw. — [4]) Der Liberalismus, der ja dem Gedankenkreise der Aufklärung, der Humanität und des Weltbürgertums entstammt, hat die gesellschaftliche und politische Bedeutung des Glaubensbekenntnisses und der nationalen Zugehörigkeit unterschätzt. Er achtete sie als persönliche Überzeugungen, aber er verkannte ihre alle Lebensbeziehungen umfassende Macht über die Gemüter, ihre organisatorische Kraft und daher auch ihre Wichtigkeit für die Stellung der Individuen als Glaubens- und Volksgenossen im Staate und zum Staate.

Für den Staat, dessen Bevölkerung verschiedenen Glaubensbekenntnissen und Volksstämmen angehört, ergeben sich daraus wichtige Probleme: er muß nicht nur die Stellung des einzelnen Staatsbürgers zum Staate in Bezug auf Glaubensbekenntnis und Volkszugehörigkeit regeln, sondern auch mit den auf der Gemeinschaft des Glaubens und des Volkstums beruhenden und darnach auch politisch gestimmten gesellschaftlichen Gruppen sich auseinandersetzen.[1]) Daß derartige gesellschaftliche Gruppen vermöge ihrer Forderungen an den Staat auch den Keim zur Bildung politischer Parteien[2]) in sich tragen, versteht sich von selbst.

Wegen der Wichtigkeit der konfessionellen, nationalen, beruflichen und sozialen Gliederung der Bevölkerung für das Staatsleben gehört die Kenntnis der statistischen Ergebnisse hierüber mit zur politischen Bildung. Die wichtigsten derselben werden daher in den Tabellen des Anhanges mitgeteilt. Die Tabelle 6 enthält die Gliederung der österreichischen, ungarischen und bosnischen Bevölkerung nach dem Glaubensbekenntnisse. Auf die Nationalität wird in Österreich aus den Angaben über die Umgangssprache, in Ungarn über die Muttersprache geschlossen. Die einschlägigen Ergebnisse sind für die beiden Reichshälften in der oberen Hälfte der Tabelle 7, für die einzelnen Länder Österreichs in der unteren Hälfte der gleichen Tabelle enthalten. Die Tabelle 8 zeigt die Verteilung der Bevölkerung nach der Größe der Wohnplätze, also auch nach Stadt und Land. Die Tabelle 9 fügt die Altersgliederung in Verbindung mit der Umgangssprache hinzu; die Abweichungen des Altersaufbaues von Sprache zu Sprache erklären sich nicht nur aus den verschiedenen Geburtenziffern sondern auch aus der Wanderbewegung und dem dadurch bedingten Wechsel der Sprachgemeinschaft. Die Berufsgliederung nach Ländern ist in der Tabelle 10 enthalten, zu der die Tabelle 11 die internationalen Vergleichsziffern hinzufügt. Die Tabelle 12 stellt endlich die Grundzüge der auf der Stellung im Berufe beruhenden sozialen Schichtung der Bevölkerung Österreichs dar.

Die Grundlage der Wechselbeziehungen zwischen dem Staatsvolke und dem Staate bildet die Staatsbürgerschaft. Aber ihr Rechtsinhalt erschöpft dieselben nicht. Über die formelle Eingliederung in den Staat hinaus muß der Staat auch sein grundsätzliches Verhältnis zu den Einzelpersonen regeln und zu den wichtigen Fragen Stellung nehmen, die sich an den Berührungspunkten zwischen der staatlichen Ordnung und der gesellschaftlichen Bewegung des Staatsvolkes ergeben. Diese Probleme sind durch die Anerkennung sogenannter Freiheitsrechte gelöst worden, wodurch der moderne Staat die Grenzlinien zwischen seiner Gewalt und dem Bereiche zieht, das, unberührt von staatlichen Eingriffen, der persönlichen Lebensführung und den gesellschaftlichen Bestrebungen frei gehalten werden soll. Bevor hierauf eingegangen wird, ist die Staatsbürgerschaft des näheren zu erörtern.

XXIII. Die Staatsbürgerschaft.

Die Staatsbürgerschaft ist das Recht der Mitgliedschaft am Staatsverbande; aus der Zugehörigkeit zum Staate ergibt sich weiterhin eine Reihe einzelner Berechtigungen und Verpflichtungen, deren Voraussetzung und Rechtsgrundlage die Staatsbürgerschaft bildet.

[1]) Vergl. das XXVII. und das XXX. Kapitel. — [2]) Vergl. oben S. 88 ff.

Ähnlich wie von den meisten andern Lebensbeziehungen wird auch von der Staatsbürgerschaft nur ein Teil ihres Inhaltes vom Rechte erfaßt. Das Verhältnis des Bürgers zu seinem Staate ist voraus sittlicher Natur; es ist ein Bund gegenseitiger Treue, der auf allem beruht und alles umfaßt, was der Staat jedem Einzelnen und jeder Einzelne dem Staate ist. Das Gefühl für die ungeheure Bedeutung der staatlichen Gemeinschaft und aller der Kulturgüter, die wir ihr verdanken, verbindet sich mit verwandten Empfindungen: mit Landschafts- und Heimatsgefühl, mit geschichtlichen Überlieferungen und wirtschaftlichen Interessen, mit dem erst im Staate vollendeten Bewußtsein des Volkstums. Mächtig verstärkt wird es durch die Übereinstimmung mit der großen Masse der Mitbürger, so daß, was in jedem einzelnen still geschlummert, zur großen Woge der Volksbegeisterung wird, wenn wir in Tagen gemeinsamen Glückes oder gemeinsamer Not des hohen Gutes uns bewußt werden, das wir im Staate besitzen. Verstandesgemäß beurteilt erscheint demnach die Erfüllung der Pflichten gegen den Staat als der Preis dessen, was er für unsere Wohlfahrt leistet. Aber es wäre kärglich, hier Leistung und Gegenleistung wie bei einem Handelsgeschäfte abzuwägen; der sittlichen Würde des staatlichen Verhältnisses entspricht unberechnete Treue und Hingabe aus freiem Antriebe wie an die Familie und die andern großen Gemeinschaften, die unser Leben umfrieden und festen. Für sie alle bildet der Staat die Grundlage und Gewähr; darum gipfeln alle andern Gemeinschaftsgefühle im Staatsgefühle.

Nur ein Ausschnitt aus diesen mannigfachen Beziehungen ist dem Rechte zugänglich und wird durch Rechtssätze aus dem Bereiche sittlicher Pflicht zu zwangsweise durchsetzbaren Rechtsansprüchen des Staates an den Bürger und des Bürgers an den Staat erhoben. Es ist das Mindestmaß dessen, was zur Sicherung der Staatszwecke erforderlich ist, die ja schließlich doch nur durch die Staatsbürger und um der Staatsbürger willen durchgeführt werden. Aus der allgemeinen Treupflicht entspringt die Gehorsamspflicht gegenüber dem Staate: die Pflicht den Gesetzen und den zu ihrer Durchführung erlassenen behördlichen Anordnungen Folge zu leisten; nur ein Ausfluß dieser Gehorsamspflicht ist weiterhin die Verpflichtung zu Leistungen[1]) oder Diensten für den Staat oder im öffentlichen Interesse.[2]) Diese Pflichten sind nach Art und Maß durch das Gesetz geregelt; ihre Erfüllung wird je nach ihrer Besonderheit durch die Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrechtspflege und durch die zwangsweise Vollziehung der Aussprüche der Gerichte und Verwaltungsbehörden gesichert. Inhaltlich sind die durch das öffentliche Recht auferlegten Verpflichtungen so vielgestaltig wie die Verwaltung selbst; nur die wichtigsten derselben können späterhin im Zusammenhange mit den betreffenden Verwaltungszweigen einzeln erörtert werden.

In einem weiteren Sinne gehören zu den staatsbürgerlichen Pflichten auch die gesellschaftlichen oder sozialen Pflichten, die nicht durch das Recht und nur zum Teile durch die Sitte geregelt sind, zur Gänze aber den Forderungen der christlichen Sittenlehre entsprechen. Die Hast des Erwerbes und das Streben nach materiellem Genuß bringen es allerdings mit sich, daß ihre Gebote von vielen hintangesetzt werden. Aber je mehr das moderne Wirtschaftsleben

[1]) Steuern und Abgaben, Einquartierung, Spannleistungen usw. — [2]) So z. B. die Wehr- und Landsturmpflicht, die Pflicht, behördlichen Vorladungen Folge zu leisten, vor Gericht als Zeuge auszusagen, die Geschwornenpflicht, die Wahlpflicht, die Pflicht zur Annahme von gewissen Ehrenämtern der Staats- und Selbstverwaltung.

den Abstand zwischen dem Gebildeten und dem Ungebildeten, dem Reichen und dem Armen erweitert, desto wichtiger wird ihre Befolgung für das Wohl der Gesamtheit. Sind es die Unterschiede der Bildung und des Besitzes, die den Menschen vom Menschen trennen, so sind wir verpflichtet, die uns anvertrauten geistigen und materiellen Güter nicht nur zum eigenen Genusse, sondern auch zum Wohle unserer Mitbürger und damit auch der Gesamtheit zu verwenden. Neben den staatsbürgerlichen Pflichten gibt es die gesellschaftlichen Pflichten des Besitzes und der Bildung. Die Ehre und das Ansehen, die dem gebildeten und wohlhabenden Manne willig entgegengebracht werden, genießt er gleichsam nur auf Kredit. Er hat sie dadurch zu rechtfertigen, daß er sich und sein Vermögen in den Dienst der Gesamtheit stellt.

Den staatsbürgerlichen Pflichten stehen Rechte gegenüber: 1. Aus der Stellung des Staatsbürgers als Mitglied des Staatsverbandes ergibt sich der Anspruch auf Aufenthalt im Staatsgebiete und auf die durch das Recht geregelte Tätigkeit der Staatsorgane, also auf die Leistungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden, sowie auf die Benützung der öffentlichen Anstalten. Unter diesen Gesichtspunkt fällt auch der Schutz, den der Staat seinen Angehörigen im Auslande angedeihen läßt. Das sind die Gegenleistungen des Staates für die Opfer, die er den Untertanen auferlegt: hier zeigt sich die positive Seite der Staatsbürgerschaft. 2. Die aktive Seite der Staatsbürgerschaft besteht in den politischen Rechten im engeren Sinne: in der Teilnahme an der Willensbildung des Staates und der Selbstverwaltungskörper in der Form des passiven und aktiven Wahlrechtes. 3. Endlich ist den Staatsbürgern durch die alsbald zu besprechenden „Grundrechte" eine freiheitliche Stellung dem Staate gegenüber gewährleistet, woraus sich gewisse Schranken für seine Gewalt ergeben.[1])

Erst nachdem die ständische Gliederung der Gesellschaft beseitigt war, konnte der staatsbürgerliche Gedanke sich durchsetzen. So kommt es, daß die Staatsbürgerschaft in Österreich erst durch das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch vom 1. Juni 1811 geregelt worden ist. Sie bezog sich auf das jeweilige Geltungsgebiet dieses Gesetzbuches, 1849—1861 mithin auch auf Ungarn. Durch den Artikel 1 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger wird der Bestand eines allgemeinen österreichischen Staatsbürgerrechtes für alle Angehörigen der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder ausgesprochen.[2]) Die frühere ständische Landeszugehörigkeit ist gegenstandslos geworden; der Einheitlichkeit des Staates entspricht die Einheitlichkeit der Staatsbürgerschaft. Sie ist die Voraussetzung für die durch das Heimatsrecht ausgedrückte Angehörigkeit zur Gemeinde; nur österreichischen Staatsangehörigen kann das Heimatsrecht in einer österreichischen Gemeinde verliehen werden. Anderseits ist die Aufnahme in den österreichischen Staatsverband durch die Zusicherung oder Ersitzung des Heimatsrechtes bedingt. Ebenso wie das Heimatsrecht schließt auch die Staatsbürgerschaft mehrfache Zugehörigkeit aus. Es entspricht den in der Staatsbürger-

[1]) Vergl. unten S. 124. — [2]) Für die Länder der ungarischen Krone gilt die einheitliche ungarische Staatsbürgerschaft. Alle ungarischen Staatsbürger bilden ohne Unterschied der Nationalität (im Kultursinne) die ungarische Staatsnation. Erwerb und Verlust der ungarischen Staatsbürgerschaft ist durch den Geseztartikel 50 vom Jahre 1879 geregelt. Für Bosnien und die Herzegowina ist durch das Landesstatut von 1910 eine besondere Landesangehörigkeit eingerichtet worden.

schaft gelegenen Treuverhältnis, daß es immer nur einem einzigen Staate gegenüber bestehen kann.[1])

Im Wesen des Staatsverbandes liegt es ferner, daß die Staatsbürgerschaft durch die gleichen familienrechtlichen Tatsachen begründet wird, in welchen sich die Erneuerung des Staatsvolkes von Generation zu Generation vollzieht. Daher teilen die Ehefrau und die minderjährigen Kinder die Staatsbürgerschaft des Mannes und des Vaters; sie wird durch Eheschließung vom Manne auf die Ehefrau, vom Vater auf die ehelichen oder legitimierten Kinder, von der Mutter auf die unehelichen Kinder übertragen. Außerdem wird die Staatsbürgerschaft durch ausdrückliche Verleihung (Einbürgerung, Naturalisation) erworben. Verloren wird die Staatsbürgerschaft durch Verehelichung oder Legitimation in entgegengesetzter Richtung sowie durch die Auswanderung. Auswanderung wird dann angenommen, wenn ein Staatsbürger das Staatsgebiet mit dem aus den Umständen erkennbaren Vorsatze verläßt, die österreichische Staatsbürgerschaft aufzugeben.

XXIV. Die allgemeinen Rechte der Staatsbürger und der Grundsatz der Rechtsgleichheit.

Um die Staatsbürger vor ungerechtfertigten Eingriffen der Staatsgewalt in ihren persönlichen Lebenskreis zu bewahren, sind ihnen in vielen modernen Verfassungen Freiheitsrechte zuerkannt worden, welche die Staatsgewalt dem Individuum gegenüber einschränken. Das ist das Ergebnis einer weit zurückreichenden Entwickelung. Schon im ständischen Staate mußte der Fürst seine Macht durch Freiheitsbriefe einengen, welche zugleich die Rechtsstellung der Stände befestigten. Durch die Anerkennung der Glaubens- und Gewissensfreiheit hat der Staat späterhin seine Gewalt auf das äußere Verhalten der Untertanen beschränkt und ihr geistiges Leben freigegeben. Weitergehende Forderungen leitete das Naturrecht aus der Lehre vom Staatsvertrag ab[2]): nicht völlig hätten sich die Menschen durch diesen Vertrag ihrer ursprünglichen Freiheit entäußert, sondern nur soweit die staatliche Organisation der Gesellschaft es erfordere. Zum Schutze der unveräußerlichen Menschenrechte: von Leben, Freiheit, Eigentum müßten demnach der Staatsgewalt unübersteigbare Schranken gezogen werden. Nach dem Beispiele der Verfassungen, die sich die amerikanischen Kolonien gaben, als sie sich von England lossagten, wurde 1789 in Frankreich von der konstituierenden Versammlung die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte beschlossen. Ihre Grundsätze gingen in die französische Verfassung von 1791 und in eine Reihe von späteren Verfassungen über, denen jene zum Muster diente. So unter dem Einflusse der belgischen Verfassung von 1831 auch in den Kremsierer Entwurf einer Verfassung für Österreich[3]), in die oktroyierte Verfassung vom 4. März 1849 und endlich in der Form des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger in die gegenwärtig gültige Verfassung

[1]) Im Bundesstaate sind die Bürger eines Bundesstaates durch diesen zugleich Bürger des Gesamtstaates. So wird im Deutschen Reiche die Bundesangehörigkeit durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate erworben; sie erlischt auch mit deren Verlust. Anderseits kann jeder Angehörige eines deutschen Staates in jedem andern deutschen Staate, wo er sich niederläßt, die Aufnahme als Staatsbürger verlangen. — [2]) Vergl. oben S. 25 f. — [3]) Vergl. oben S. 51.

Österreichs.[1]) Die damit gewährten Rechte werden wegen ihres verfassungsmäßigen Charakters auch als „Grundrechte", nach ihrer politischen Absicht als „Freiheitsrechte" bezeichnet.

In welcher Richtung die Freiheitssphäre der Staatsbürger vor Eingriffen zu schützen sei, das hing — neben Erwägungen allgemeiner Natur und den historischen Vorbildern — davon ab, welche Ungleichheiten in der Rechtsstellung und welche Maßnahmen polizeilicher Willkür am drückendsten empfunden worden waren; eben diesen sollte fortab durch das Staatsgrundgesetz ein Riegel vorgeschoben werden. Teils durch unmittelbar anwendbare Rechtssätze, teils dadurch, daß ein Programm für die spätere Gesetzgebung aufgestellt und diese vermöge der höheren formellen Kraft des Grundgesetzes an jenes Programm gebunden wurde.

Das österreichische Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger stellt zunächst objektive Rechtssätze über die Stellung der Staatsgewalt zu den Staatsbürgern auf. Allein die daraus erwachsenden Ansprüche an den Staat auf Unterlassung von Eingriffen erhalten dadurch den Charakter von subjektiven öffentlichen Rechten, daß den Staatsbürgern durch die Beschwerde an das Reichsgericht ein — wenn auch unzulängliches — Mittel gegeben ist, um jene Sätze geltend zu machen. Solche Rechtsschranken bestehen jedoch nicht nur in den Angelegenheiten, die in der Verfassung ausdrücklich aufgezählt sind. Denn die Vollzugsgewalt ist grundsätzlich an das Gesetz gebunden und die Rechtmäßigkeit jener Entscheidungen der Verwaltungsbehörden, die nicht vor das Reichsgericht gehören, kann vor dem Verwaltungsgerichtshofe angefochten werden.[2])

Die durch das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger anerkannten Grundrechte zerfallen in zwei große Gruppen; durch die eine wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit aufgestellt, durch die andere die staatsbürgerliche Freiheit gewährleistet.

Bevor wir in den nächstfolgenden Kapiteln die einzelnen Freiheitsrechte besprechen, ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit kurz zu erörtern. Dieser Grundsatz wird von der österreichischen Verfassung in dreifacher Hinsicht anerkannt: für die Individuen, für die Konfessionen und für die Nationalitäten. Die rechtliche Gleichstellung der Konfessionen und Nationalitäten ist eigentlich nur eine Folge der Freiheit, die ihnen die Verfassung gewährt, und wird mit dieser später zu erörtern sein.[3]) Hier handelt es sich um die Rechtsgleichheit der Individuen.

Das Wort Rechtsgleichheit ist hier nicht im materiellen, sondern im formellen Sinne zu nehmen. Ebensowenig wie die Menschen können ihre Rechte gleich sein. Aber gleich gestellt vor dem Gesetze sind alle Staatsbürger. Das heißt, daß die Rechtsnormen auf alle Staatsbürger in gleicher Weise angewendet werden

---

[1]) England und Ungarn, deren Verfassung sich aus der ständischen Ordnung herausgebildet hat, kennen keine förmliche Aufzählung der Freiheitsrechte. Die Rechtsstellung der Staatsbürger schien hier durch die verfassungsmäßige Ordnung des Staatswesens hinlänglich gesichert. Hingegen gewährleistet das Landesstatut für Bosnien und die Herzegowina den Landesangehörigen eine Reihe von „allgemeinen bürgerlichen Rechten", die den allgemeinen Rechten der österreichischen Staatsbürger nachgebildet sind. — [2]) Vergl. das XXXVI. Kapitel. — [3]) Vergl. unten S. 128 ff. und 135 ff.

müssen, wenn die Voraussetzungen des Gesetzes zutreffen. Unterschiedslos sind jedem Staatsbürger die durch das Gesetz vorgesehenen Rechte gewährt, die durch das Gesetz vorgeschriebenen Pflichten auferlegt. Und auch die künftige Gesetzgebung ist gehalten, die Staatsbürger grundsätzlich gleich zu behandeln; Ausnahmen, z. B. hinsichtlich der Wehr- oder Steuerpflicht, zugunsten oder zulasten bestimmter Klassen oder Personen sind darnach ausgeschlossen.

Aus dem Grundsatze der Gleichheit vor dem Gesetze zieht das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger sofort eine Reihe von Folgerungen in der Form weiterer Freiheitsrechte: Die öffentlichen Ämter werden als allen Staatsbürgern gleich zugänglich, jeder Untertänigkeits- und Hörigkeitsverband wird als für immer aufgehoben erklärt.[1]) Da ferner jeder Staatsbürger Liegenschaften jeder Art erwerben und jeden Erwerbszweig unter den gesetzlichen Bedingungen ausüben kann, sind die ständischen Beschränkungen in Bezug auf den Erwerb von Liegenschaften und die Hindernisse für die Berufswahl und Berufsausbildung beseitigt, die früher für bestimmte Personenkreise bestanden.

Die Verfassung läßt eine zeitweilige und örtliche Suspension der Freiheitsrechte zu. Näher geregelt wird sie durch das Gesetz vom 5. Mai 1869. Voraussetzungen sind der Ausbruch eines Krieges, innere Unruhen, ausgedehnte hochverräterische, die Verfassung oder die Freiheit der Person gefährdende Umtriebe. In diesen Fällen können die weiter unten zu besprechenden Bestimmungen zum Schutze der persönlichen Freiheit, des Hausrechtes und des Briefgeheimnisses, ferner die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Preßfreiheit entweder für das ganze Staatsgebiet oder die bedrohten Gebietsabschnitte gänzlich oder teilweise außer Kraft gesetzt und außerdem gewisse polizeiliche Beschränkungen angeordnet werden. Zur Verhängung eines derartigen Ausnahmszustandes[2]) ist ein Beschluß des Gesamtministeriums und die Genehmigung des Kaisers erforderlich. Die Ausnahmsverordnung ist als solche durch die Berufung auf diejenigen Bestimmungen des eben genannten Gesetzes zu kennzeichnen, welche die Wirkung der Suspension regeln. Sie unterliegt der Kontrolle des Reichsrats und ist aufzuheben, sobald ihre Ursachen weggefallen sind.

XXV. Die persönliche Freiheit.

Die Bestimmungen zum Schutze der persönlichen Freiheit bezwecken, gewisse Eingriffe in den persönlichen Lebenskreis zu verhindern, die in der Zeit des Polizeistaates als besonders drückend waren empfunden worden, so insbesondere willkürliche Verhaftung, Konfinierung und Verschickung, willkürliche Hausdurchsuchungen und Beschlagnahme oder Eröffnung von Briefen usw. Schon 1862 waren nach englischem Vorbild (die Habeas corpus-Akte von 1679, der Grundsatz my house is my castle: mein Haus meine Burg) Gesetze zum Schutze der persönlichen Freiheit und des Hausrechtes erlassen worden. Die Verfassung von 1867 gewährleistet die Freiheit der Person und die Unverletzlichkeit des Hausrechtes, indem sie jene Gesetze von 1862 als Bestandteile des Staatsgrundgesetzes

[1]) Vergl. unten S. 189. — [2]) Hievon verschieden ist die Verhängung des Standrechtes. Vergl. das XXXV. Kapitel, S. 156.

über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger erklärt. Hiezu fügt sie Bestimmungen zum Schutze des Briefgeheimnisses, die durch das Gesetz vom 6. April 1870 weiterhin ausgeführt worden sind.

1. Der Schutz der persönlichen Freiheit besteht darin, daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf. Der Lauf der Gerechtigkeit soll selbstverständlich nicht gehemmt, jede andere Freiheitsbeschränkung aber verhindert werden. Daher ist Verhaftung nur auf Grund eines richterlichen Befehls, sonstige Anhaltung aus gesetzlichen Gründen nur auf höchstens 48 Stunden zulässig. Innerhalb dieser Frist muß der Verhaftete entweder freigelassen oder an die zuständige Behörde abgeliefert werden. Die wegen Fluchtverdachtes verhängte Haft ist gegen Leistung angemessener Kaution oder Bürgschaft aufzuheben, Ausweisung und Internierung (Zwangswohnsitz) außer in den durch Gesetz bezeichneten Fällen ausgeschlossen.

2. In Zusammenhang damit steht die zur Sicherung der Freizügigkeit getroffene Bestimmung, daß jeder Staatsbürger an jedem Orte des Staatsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz nehmen kann. Die Freiheit der Auswanderung ist von Staats wegen nur durch die Wehrpflicht beschränkt. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, der Sittlichkeit und der Ordnung des Armenwesens ergaben sich jedoch gewisse Einschränkungen der Freizügigkeit. Zunächst sind die Gemeinden nach den Gemeindeordnungen berechtigt, heimatsfremde Personen auszuweisen, die mit ihren Angehörigen keinen unbescholtenen Lebenswandel führen und der öffentlichen Mildtätigkeit zur Last fallen. Auf Grund eines polizeilichen Erkenntnisses können gewisse, der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit gefährliche Personen in ihre Heimatsgemeinde, Ausländer in das Ausland abgeschoben werden. Gefährden derartige Personen nur den Aufenthaltsort oder bestimmte Gebietsteile, so können sie mit dem Verbote abgeschafft werden, dahin jemals oder binnen einer bestimmten Zeit zurückzukehren. Weitergehende Freiheitsbeschränkungen bringt die Stellung unter Polizeiaufsicht mit sich, die anläßlich der Verurteilung wegen gewisser gemeingefährlicher Handlungen ausgesprochen werden kann; insbesondere kann auch das Verbot, bestimmte Orte zu betreten oder zu verlassen verhängt werden. Bei Verurteilungen wegen solcher Delikte, die hauptsächlich auf Arbeitsscheu beruhen, kann die Abgabe in Zwangsarbeitsanstalten verfügt werden, für jugendliche Taugenichtse sind Besserungsanstalten da.

3. Der Schutz des Hausrechtes bringt es mit sich, daß Hausdurchsuchungen als Maßnahmen der Strafrechtspflege in der Regel nur Kraft eines mit Gründen versehenen richterlichen Befehles vorgenommen werden dürfen. Bei Gefahr am Verzuge können sie auch von anderen mit der Sicherheitspflege betrauten Stellen angeordnet, unter gewissen Voraussetzungen auch von den Sicherheitsorganen aus eigener Macht vorgenommen werden. Auch behufs Ahndung von Gefällsübertretungen und bei der Durchführung der Polizeiaufsicht sind Hausdurchsuchungen zugelassen.

4. Um das Brief- und Schriftengeheimnis zu schützen, wird die amtliche Beschlagnahme oder Eröffnung von Briefen oder anderen unter Siegel gehaltenen Schriften außer den Fällen der Hausdurchsuchung oder der

Verhaftung nur im Kriegsfalle oder auf Grund eines richterlichen Befehles beim Zutreffen der gesetzlichen Voraussetzungen[1]) als zulässig erklärt.

In Ausübung des Amtes oder Dienstes vorgenommene Verletzungen der persönlichen Freiheit oder des Hausrechtes werden, wenn sie auf bösem Vorsatz beruhen, als Verbrechen des Mißbrauches der Amtsgewalt, sonst ebenso wie die Verletzungen des Briefgeheimnisses als Übertretungen bestraft.

XXVI. Die wirtschaftliche Freiheit.

Die in dem Staatsgrundgesetze über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger festgelegten Grundsätze wirtschaftlicher Freiheit stehen ebenso wie die Grundsätze der persönlichen Freiheit in engem Zusammenhange mit der „liberalen" Volkswirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts. Um eine im wesentlichen auf der Sicherheit des Eigentums und der Vertragsfreiheit beruhende Wirtschaftsordnung zu begründen, hat diese Politik die Individuen aus den Fesseln der geschichtlichen Wirtschaftsformen gelöst. Von dem freien, durch staatliche Eingriffe möglichst unberührten Walten der Privatinteressen erwartete sie die Blüte der Gesamtheit.

Zur Freizügigkeit der Person kommt daher auch die Freizügigkeit des Vermögens hinzu. Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften jeder Art erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben. Von den Auswanderern dürfen Abfahrtsgelder nur in Anwendung der Reziprozität erhoben werden.[2]) Es steht jedermann frei, seinen Beruf zu wählen und sich für denselben auszubilden, wie und wo er will. Die Freiheit des Erwerbs, der Berufswahl und Berufsausbildung wird jedoch eingeengt durch die gesetzlichen Vorschriften über die Vorbildung zu gewissen Berufen (Ärzte, Advokaten, Beamte der verschiedenen Dienstzweige usw.), insbesondere aber durch die Anforderungen der Gewerbeordnung in Bezug auf den Antritt der Gewerbe und die gewerbliche Ausbildung.[3])

Das Eigentum ist als unverletzlich erklärt. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigentümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt. Im Zusammenhange mit der bereits erwähnten Aufhebung des Untertänigkeits- und Hörigkeitsverbandes steht die Bestimmung, daß jede aus dem Titel des geteilten Eigentums[4]) auf Liegenschaften haftende Schuldigkeit oder Leistung für ablösbar erklärt und für die Zukunft untersagt wird, eine Liegenschaft mit einer derartigen unablösbaren Leistung zu belasten.

---

[1]) So z. B. auf Grund der Strafprozeß- und Konkursordnung, bei der Behandlung unbestellbarer Briefe oder aus gesundheitspolizeilichen Rücksichten. — [2]) Für die tote Hand (Körperschaften und Anstalten, wohl auch Fideikommisse, im engeren Sinne nur kirchliches Vermögen) sind Beschränkungen des Rechtes, Liegenschaften zu erwerben und über sie zu verfügen, im Wege des Gesetzes (sogenannte Amortisationsgesetze) aus Gründen des öffentlichen Wohles zulässig. Von dieser Ermächtigung hat die spätere Gesetzgebung Österreichs jedoch keinen Gebrauch gemacht. — [3]) Vergl. das XLIV. Kapitel. — [4]) Vor der Grundentlastung stand dem Gutsherrn das Obereigentum am Bauernlande zu. Auch das Verhältnis von Lehensherrn und Lehensmann zum Lehen wurde als Ober- und Untereigentum aufgefaßt. Die letzten Reste des Lehensverbandes wurden in Österreich erst in den Sechzigerjahren des vorigen Jahrhunderts durch die sogenannten Allodifikationsgesetze (von Allod, das frei verfügbare Gut im Gegensatz zum Feod, dem Lehen) beseitigt.

Weitere Folgerungen aus dem Grundsatze der wirtschaftlichen Freiheit des Grundbesitzes wurden durch die liberale Agrargesetzgebung in dem dritten Viertel des vorigen Jahrhunderts gezogen. Hievon wird späterhin bei der Darstellung der Agrarverfassung die Rede sein.[1])

Die volle Bedeutung der grundgesetzlich anerkannten wirtschaftlichen Freiheit erhellt allerdings erst aus der verwaltungsrechtlichen Ordnung des Wirtschafts- und Erwerbslebens. Erst wenn wir später darauf zu sprechen kommen, können die Vorteile und Nachteile einer auf Freiheit des Eigentums und der Vertragsschließung beruhenden Wirtschaftsordnung erwogen werden.[2]) Hier mußten wir uns auf jene Grundsätze beschränken, die in der Verfassung festgelegt sind.

XXVII. Die Glaubensfreiheit.

In dreifacher Richtung sichert das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger die geistige Freiheit: die Freiheit des Glaubens und Gewissens, die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre, die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere durch die Presse. Im Zusammenhang mit der Glaubensfreiheit wird auch das Verhältnis des Staates zur Kirche grundsätzlich geregelt.

Der in die österreichische Verfassung aufgenommene Grundsatz individueller Glaubens- und Gewissensfreiheit hat sich verhältnismäßig erst spät entwickelt. Er steht im Widerspruch zur Einheit von Staat und Kirche, die das ganze Mittelalter hindurch galt. Die Anerkennung einer einzigen Kirche bedingt die Ausschließung aller anderen Religionsgemeinschaften und daher auch den Glaubenszwang. Daran hat die Reformation zunächst nichts geändert, denn auch die protestantischen Landeskirchen waren Zwangskirchen und der Staat duldete kein anderes Bekenntnis als jenes der herrschenden Staatskirche. Der Gedanke, daß der religiöse Glaube vom Staate nicht beirrt werden dürfe, daß er mit gehöre zur staatsfreien Lebenssphäre, ist auf dem Boden Amerikas erwachsen. Um der Freiheit des Glaubens willen hatten die puritanischen Auswanderer ihre alte Heimat mit der neuen in Amerika vertauscht und hier entwickelte sich die Glaubens- und Gewissensfreiheit zum Verfassungsgrundsatze. Seine Übertragung nach Europa ist durch die Aufklärungsphilosophie und den Humanitätsgedanken des 18. Jahrhunderts vorbereitet worden. Sie führten zunächst zur „Toleranz", zur Duldung anderer Bekenntnisse und weiterhin, wie in anderen Staaten, so auch in Österreich zur grundgesetzlichen Anerkennung der Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Dadurch wird jeglicher Glaubenszwang sowohl seitens des Staates als auch der Kirche ausgeschlossen. Es folgt der weitere, auch in der österreichischen Verfassung anerkannte Satz, daß der Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte von dem Glaubensbekenntnisse unabhängig ist; jedoch darf den staatsbürgerlichen Pflichten durch das Glaubensbekenntnis kein Abbruch geschehen. Niemand kann zu einer kirchlichen Handlung oder zur Teilnahme an einer kirchlichen Feierlichkeit gezwungen werden, insofern er nicht der nach dem Gesetze hiezu berechtigten Gewalt eines andern untersteht. Eine solche liegt insbesondere in dem den Eltern

[1]) Vergl. das XLIII. Kapitel. — [2]) Vergl. das XLII. Kapitel, Punkt 2.

und Vormündern zustehenden Erziehungsrechte, sowie in den gesetzlichen Befugnissen der Schulbehörden[1]).

Die Folgerungen, die sich aus dem Grundsatze der Glaubensfreiheit für das gegenseitige Verhältnis der Religionsgesellschaften ergeben, sind durch das Gesetz vom 25. Mai 1868 über die interkonfessionellen Verhältnisse der Staatsbürger gezogen worden. Das Gesetz läßt jedermann nach vollendetem 14. Lebensjahre die freie Wahl des Religionsbekenntnisses nach seiner eigenen Überzeugung. Die Lebensgemeinschaft der Familie und die Wichtigkeit der Religion für die Erziehung bedingen es, daß die Kinder die Religion der Eltern teilen. Gehören beide Eltern demselben Bekenntnisse an, so folgen bis zum vollendeten 7. Lebensjahre die ehelichen Kinder der Religion der Eltern; bei gemischten Ehen folgen, wofern vertragsmäßig nichts anderes bestimmt ist, die Söhne der Religion des Vaters, die Töchter der Religion der Mutter. Vom 7. bis zum vollendeten 14. Jahre ist der Glaubenswechsel ausgeschlossen. Reverse an dritte Personen über das Glaubensbekenntnis, in welchem die Kinder erzogen und unterrichtet werden sollen, sind wirkungslos. Funktionen des Gottesdienstes und der Seelsorge dürfen an Angehörigen eines anderen Bekenntnisses nur über berechtigtes Ansuchen verrichtet werden. Zu Beiträgen für Kultus- und Wohltätigkeitszwecke einer ihm fremden Konfession kann niemand verhalten werden, außer es bestünden besondere Verpflichtungsgründe. Ferner wird unter gewissen Voraussetzungen die anständige Beerdigung auf den Friedhöfen anderer Konfessionen gesichert und die Feier von Sonn- und Festtagen dahin geregelt, daß wechselseitig sowohl Nötigung als auch Beeinträchtigung ausgeschlossen sind.

Hand in Hand mit der Sicherung der Glaubensfreiheit geht die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche[2]). Da die Religion als sittliche Kraft auch das äußere Verhalten der Menschen beeinflußt, sind die auf der Gemeinsamkeit des Glaubens beruhenden Vereinigungen gesellschaftliche Mächte, zu denen der Staat Stellung nehmen muß. Staat und Kirche verfolgen beide in ihrer Art höchste, aber in ihren Zielen verschiedene Menschheitsaufgaben. Die Gewalt, die sie über die Menschen ausüben, ist verschiedenen Ursprungs, die Autorität des einen unabhängig von der Autorität des andern. Die mannigfachen Berührungspunkte, die sich bei ihrem Walten ergeben, sind je nach den besonderen geschichtlichen Voraussetzungen in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten verschieden geregelt worden. Für die Gegenwart lassen sich drei Typen oder Systeme unterscheiden, nach welchen das Verhältnis des Staates zur Kirche geregelt ist: das Koordinationssystem, das System staatlicher Kirchenhoheit und die sogenannte Trennung von Kirche und Staat.

Das Koordinationssystem geht, wie schon der Name andeutet, von der Nebenstellung von Staat und Kirche aus. Staat wie Kirche sind demnach auf sich selbst gestellte Mächte mit besonderen Aufgaben und besonderen Rechtskreisen. Wofern dieselben einander schneiden, werden die gegenseitigen Beziehungen

[1]) Vergl. M. v. Hussarek, Grundriß des Staatskirchenrechts. Aus „Grundriß des österr. Rechts". 2. Aufl. Leipzig, 1908. — [2]) Vergl. P. Hinschius: Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche. Aus „Handbuch des öffentlichen Rechtes". I. Bd. Freiburg i. B., 1883. K. Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche. München, 1908. Derselbe, Wendungen in dem Verhältnisse von Staat und Kirche in neuerer Zeit. Jahrbuch des öffentl. Rechtes. III. Bd., S. 336 ff.

durch Verträge nach der Art völkerrechtlicher Abmachungen: durch Konkordate geregelt[1]). Dieselben verpflichten zunächst nur die vertragschließenden Teile; das Verhalten der Staatsbürger und Kirchenglieder wird durch die beiderseitige Gesetzgebung und Verwaltung den Abmachungen angepaßt. Zu diesem System ging auch Österreich über, nachdem das auf die Beherrschung der Kirche durch den Staat gerichtete Staatskirchentum aufgegeben war, das unter Josef II. seinen Höhepunkt erreicht hatte und in abgeschwächter Form über die Mitte des vorigen Jahrhunderts hinaus fortbestand. Ein Konkordat, welches die Stellung der katholischen Kirche dem Staate gegenüber erheblich verstärkte, wurde nach mehrjährigen Verhandlungen 1855 abgeschlossen und als Staatsgesetz kundgemacht; 1870 wurde es im diplomatischen Wege gekündigt, nachdem die Verfassung von 1867 einen von den Voraussetzungen des Konkordates grundsätzlich verschiedenen Standpunkt eingenommen und die daran sich anschließende Gesetzgebung über das Eherecht, das Schulwesen und die interkonfessionellen Verhältnisse wichtige Bestimmungen des Konkordates beseitigt hatte.

Die gegenwärtige Kirchengesetzgebung Österreichs steht auf dem Standpunkte der staatlichen Kirchenhoheit. Darnach nimmt der Staat die Befugnis für sich in Anspruch, die rechtliche Stellung der Kirchen- und Religionsgesellschaften im Staate und ihr gegenseitiges Verhältnis selbständig zu regeln. Sie erhalten dadurch die Stellung öffentlich-rechtlicher Korporationen oder Anstalten. Vermöge des Interesses, das der Staat an dem religiösen und sittlichen Leben nimmt, begünstigt der Staat diese Korporationen; anderseits sucht er zu verhindern, daß sie seine Interessen schädigen. Schutz- und Aufsichtsgewalt sind die beiden Seiten staatlicher Kirchenhoheit; die Aufsichtsgewalt schließt auch die Befugnis in sich, neuen Religionsgesellschaften die Anerkennung zu erteilen oder zu versagen.

Die radikale Forderung nach Trennung der Kirche vom Staate ist darauf gerichtet, alle Belange des öffentlichen Lebens dem Einflusse der Kirche zu entziehen und der Kirche die öffentlich-rechtliche Anerkennung ihrer Organisation sowie jegliche staatliche Unterstützung zu versagen. Religionsübung und Religionspflege gelten darnach lediglich als Privatangelegenheiten der Glaubensgenossen; ihre Vereinigungen werden nach dem allgemeinen Vereinsrecht behandelt oder aber besonderen Normen unterworfen, um die Entfaltung des kirchlichen Lebens und die Wirksamkeit der kirchlichen Organe soweit zu beschränken, als es der Staat seinem Interesse entsprechend erachtet. Gleichzeitig wird in der Regel die Ausschaltung der Religion aus der Schule gefordert.

Die hiermit gekennzeichneten drei Typen des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche sind verschiedenen Weltanschauungen entsprungen, denen grundsätzlich verschiedene politische Richtungen entsprechen. Das Koordinationssystem führt zu einer Einschränkung des staatlichen Machtbereiches zugunsten der von der Kirche in Anspruch genommenen Autonomie. Die Trennung der Kirche vom Staate ist die äußerste Folgerung der Aufklärung und des politischen Liberalismus. Der Grundsatz staatlicher Kirchenhoheit ermöglicht jene Mittellinie zwischen dem kirchlichen Standpunkte und den Grundsätzen politischer Freiheit, welche zugleich auch die staatlichen Interessen wahrt. Wie so oft im staatlichen Leben

[1]) Doch sind Konkordate auch mit dem Systeme staatlicher Kirchenhoheit vereinbar.

konnte auch auf dem Gebiete der Kirchenpolitik keine der gegensätzlichen Theorien sich völlig durchsetzen. Allenthalben haben sich unter der Einwirkung der geschichtlich gegebenen Verhältnisse aus dem Widerspiel der theoretischen Forderungen Zwischenbildungen ergeben, so daß nicht von der ausschließlichen Geltung, sondern nur von dem Vorwiegen des einen oder andern Systems gesprochen werden kann.

Was nun die kirchenpolitische Gesetzgebung Österreichs anbelangt, so entspricht dem bereits erörterten Grundsatze individueller Glaubens- und Gewissensfreiheit hinsichtlich des Zusammenschlusses der Glaubensgenossen der Grundsatz der Religions- oder Kultusfreiheit. In der österreichischen Verfassung wird er in Verbindung mit dem Grundsatze staatlicher Kirchenhoheit durch die folgenden Bestimmungen anerkannt: Jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft hat das Recht der gemeinsamen öffentlichen Religionsübung, ordnet und verwaltet ihre inneren Angelegenheiten selbständig, bleibt im Besitze und Genusse ihrer für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten und Fonds, ist aber wie jede Gesellschaft den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen. Den Anhängern eines gesetzlich nicht anerkannten Religionsbekenntnisses ist die häusliche Religionsübung gestattet, insoferne dieselbe weder rechtswidrig noch sittenverletzend ist.

Auf Grund der solchermaßen für den Staat in Anspruch genommenen Kirchenhoheit wurden am 25. Mai 1868 drei Gesetze erlassen, welche die geänderte Stellung des Staates der Kirche gegenüber zum Ausdruck bringen. Das erste derselben stellt das bürgerliche Eherecht für Katholiken wieder her, das dem Konkordat zufolge dem kanonischen Rechte hatte weichen müssen[1]). In dem zweiten Gesetze werden grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Schule zur Kirche erlassen, um dem Staate die oberste Leitung und Aufsicht über das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen zu sichern[2]). Durch das dritte wurden die bereits auszugweise mitgeteilten Bestimmungen über die interkonfessionellen Verhältnisse erlassen[3]).

Der Kündigung des Konkordates folgte erst 1874 die formelle Aufhebung des Patentes vom 5. November 1855 nach, womit das Konkordat als Staatsgesetz kundgemacht worden war. Gleichzeitig wurden die äußeren Rechtsverhältnisse der katholischen Kirche geregelt. Die Bedingungen für die Anerkennung neuer Religionsgesellschaften sind in dem Gesetze vom 20. Mai 1874 aufgestellt. Bedingungen für die Anerkennung

[1]) Wenn der zuständige Seelsorger die Vornahme des Aufgebots oder seine Mitwirkung bei der Eheschließung aus Gründen, welche in den Staatsgesetzen nicht enthalten sind, verweigert, so tritt an seiner Stelle die weltliche Behörde ein (sogenannte Notzivilehe). Ihr stehen auch jene Amtshandlungen zu, welche die Ehegesetzgebung den Seelsorgern zuweist, soweit sie eine Person betreffen, die keiner gesetzlich anerkannten Kirche oder Religionsgesellschaft angehört. — [2]) Vergl. das XLI. Kapitel. — [3]) Entwickelung und Gesichtspunkte der kirchenpolitischen Gesetzgebung Ungarns sind ähnlich wie jene in Österreich. Die Beziehungen der gesetzlich anerkannten christlichen Konfessionen wurden 1868 auf dem Fuße der Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit geordnet. Den gleichen Grundsatz führt ein Gesetz von 1894 hinsichtlich der Religion der Kinder durch. 1867 wurden die Israeliten hinsichtlich der bürgerlichen und politischen Rechte den Christen gleichgestellt; 1895 wurde die israelitische Religion gesetzlich anerkannt und in die interkonfessionelle Regelung einbezogen. Ein weiteres Gesetz von 1895 sichert die Glaubens- und Gewissensfreiheit und regelt die Bedingungen für die Anerkennung neuer Religionsgesellschaften. Gesetze von 1894 und 1895 haben die bürgerliche Eheschließung und staatliche Matrikenführung eingeführt.

sind, daß Religionslehre, Gottesdienst, Verfassung und Benennung weder gesetzwidrig noch sittlich anstößig seien und daß die Errichtung und der Bestand wenigstens einer Kultusgemeinde gesichert sei. Treffen diese Voraussetzungen zu, so kann die staatliche Anerkennung nicht versagt werden. In dem gleichen Gesetze werden auch die Grundzüge für die Organisation der anzuerkennenden Religionsgesellschaften und die Stellung des Staates zu ihrer Gerichtsbarkeit, zur Kirchenzucht und zur Gottesdienstverwaltung vorgezeichnet[1]).

Darüber hinaus ist die Stellung des Staates zu den großen historischen Kirchen, zur römisch-katholischen, griechisch-orientalischen und evangelischen Kirche, ferner zur israelitischen Religionsgesellschaft durch Sondergesetze geregelt worden, welche das Ergebnis einer weit zurückreichenden geschichtlichen Entwickelung sind. Die katholische und die griechisch-orientalische Kirche haben dadurch eine besondere Rechtsstellung erlangt, durch die sie vor den anderen Religionsgesellschaften privilegiert erscheinen, zugleich aber auch stärkerem staatlichen Einfluß unterworfen sind. Die Verfassung der evangelischen Kirche[2]) beruht auf der konsequenten Durchführung des Gemeindeprinzips. Das staatliche Oberaufsichtsrecht beruht in Österreich nicht auf der kirchlichen, sondern auf der staatlichen Stellung des Monarchen. Die israelitische Religionsgesellschaft[3]) besitzt keine Gesamtverfassung; ihre Organisation, die 1890 neu geregelt wurde, erhebt sich nicht über die einzelnen Kultusgemeinden.

Der Schutz, den der Staat den gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften angedeihen läßt, ist zunächst ein Rechtsschutz. Ihr Gottesdienst, ihre Lehren, Einrichtungen und Gebräuche sind strafrechtlich geschützt, die kirchlichen Institute: die Anstalten und Körperschaften, Stiftungen und Fonde als rechtsfähig anerkannt. Nicht nur, daß ihre Rechte durch die Gerichte

---

[1]) In Österreich bestehen als gesetzlich anerkannte Religionsgesellschaften: die katholische Kirche in drei Riten, die evangelische des Augsburger und des Helvetischen Bekenntnisses, die griechisch-orientalische Kirche, die israelitische Religionsgesellschaft, die altkatholische Kirche, die evangelische Brüderkirche und die Religionsgesellschaften der Lippowaner und der orientalischen Armenier. Die Stärke der wichtigsten Religionsgesellschaften erhellt aus der Tabelle 6 des Anhanges. Sie sind auch in politischer Hinsicht von Wichtigkeit, weil das Glaubensbekenntnis in vielen Fragen der Politik mitspielt und daher auch die Parteibildung und die politische Haltung der Wähler und Gewählten beeinflußt. Trotz der formellen Gleichstellung der Bekenntnisse wirkt daher die konfessionelle Zusammensetzung des Staatsvolkes auf die Gesetzgebung und Verwaltung in solchen Dingen zurück, für welche Glaubensangehörigkeit und kirchliche Stellung der Staatsbürger von Belang sind. In diesem Sinne kann man von christlichen Staaten und von Österreich insbesondere als einem katholischen Staat sprechen. Nicht als ob der Staat selbst die Lehren und Forderungen der Religion verwirklichen könnte; aber seine Rechtsordnung und Haltung muß mit dem sittlichen Empfinden des Staatsvolkes übereinstimmen und hängt daher mit diesem auch von dessen Glaubensangehörigkeit ab. — [2]) Erst durch das Toleranzpatent Kaiser Josefs II. vom 13. Oktober 1781 wurde den Protestanten und Griechisch-Orientalischen private Religionsausübung, die Errichtung von Bethäusern und Schulen, Anstellung von Seelsorgern, Lehrern usw. allenthalben gestattet; doch waren den Protestanten in einzelnen Gebietsteilen schon früher Rechte gewährleistet; den Griechisch-Orientalischen stand in der Bukowina die öffentliche Religionsübung schon nach dem Abtretungsvertrage zu. — [3]) Die den Juden früher auferlegten Beschränkungen sind 1849 beseitigt, nach Aufhebung der Verfassung von 1849 jedoch zum Teil wieder hergestellt worden. Vollständig sind sie erst durch die Verfassung von 1867 behoben worden.

und Behörden nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zu schützen sind, so kommt ihnen auch eine besondere Fürsorge des Staates zustatten, die in dem öffentlichen Interesse an dem Bestande und der Wirksamkeit dieser Institute begründet ist. Hieher gehört auch die sogenannte fiskalische Vertretung und die Eintreibung der Kultusbeiträge durch die politische Exekution. Aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht werden die Religionsgesellschaften durch den Staat unterstützt, so z. B. dadurch, daß der Staat für die Ergänzung der Kongrua aufkommt. Auch gehören die Kosten des Religionsunterrichtes an den Lehrerbildungsanstalten und Mittelschulen, sowie an den höheren Klassen einer mehr als dreiklassigen Volksschule und an Bürgerschulen in der Regel mit zum Aufwande der betreffenden Schulen, fallen also nicht den beteiligten Religionsgesellschaften zur Last.

XXVIII. Die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre.

„Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei." Durch diesen Satz der österreichischen Verfassung wird zunächst die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung gewährleistet. Nicht unverrückbare Lehrsätze, sondern nur das Erkenntnisvermögen und das Gewissen der Forscher ziehen ihr Schranken. Freie Forschung ist die Voraussetzung wissenschaftlicher Erkenntnis. An und für sich ein hohes Gut, fördert sie auch den moralischen und wirtschaftlichen Fortschritt der menschlichen Gesellschaft. Aus der Freiheit der Lehre folgt, daß jeder Staatsbürger, der seine Befähigung dazu in gesetzlicher Weise nachgewiesen hat, Unterrichts- und Erziehungsanstalten zu gründen und an solchen Unterricht zu erteilen berechtigt ist. Für den Religionsunterricht in der Schule ist von der betreffenden Kirche oder Religionsgesellschaft Sorge zu tragen. Die Unterrichtshoheit, das Recht der obersten Leitung und Aufsicht des gesamten Unterrichts- und Erziehungswesens, hat sich der Staat vorbehalten. Er stellt die Lehrpläne für die unteren und mittleren Schulen auf und regelt auch den Studiengang und das Prüfungswesen der Hochschulen, soweit es sich um die Befähigung zum öffentlichen Dienste oder zur Ausübung gewisser freier Berufe handelt, die im allgemeinen Interesse staatlich geregelt sind; man denke nur an die Ärzte, Advokaten usw. Daraus ergibt sich eine sehr belangreiche Einschränkung der theoretisch verkündeten Lehr- und Lernfreiheit.

In weiterer Durchführung der durch die Verfassung aufgestellten Grundsätze ist das grundsätzliche Verhältnis der Schule zur Kirche durch das Gesetz vom 25. Mai 1868, RGBl. Nr. 48, im Sinne der staatlichen Unterrichtshoheit und die Gleichberechtigung aller staatlich anerkannten Religionsgesellschaften geregelt worden. Darnach sind die öffentlichen Schulen interkonfessionelle oder Simultanschulen: sie sind Schülern aller Religionsbekenntnisse zugänglich; im Lehramte kann jedermann, der die Befähigung hierzu in gesetzlicher Weise nachgewiesen hat, angestellt werden[1]), die Unterrichtsfonde sind ohne Rücksicht auf das Glaubensbekenntnis der Beteiligten zu verwenden. Den Schulbetrieb und Unterricht entzieht jenes Gesetz dem kirchlichen Einflusse. Aber die Volks- und Mittelschulen Österreichs sind nicht etwa in dem Sinne konfessionslos, als ob der Religionsunterricht ausgeschlossen wäre; er nimmt seine Stelle im

[1]) Jedoch müssen die Leiter der Volksschulen demjenigen Glaubensbekenntnisse angehören, das der Mehrzahl der Schüler nach dem fünfjährigen Durchschnitte entspricht.

Lehrplan ein und wird von den betreffenden Religionsgesellschaften, in den höher ausgestalteten Schulen auf öffentliche Kosten, besorgt. Konfessionelle Schulen sind als Privatschulen zugelassen. Im übrigen gehört die Ordnung des Unterrichtswesens dem Verwaltungsrechte an und wird daher im siebenten Teile dieses Buches (XLI. Kapitel) kurz dargestellt werden.

XXIX. Die Freiheit der Meinungsäußerung.

Ohne die Freiheit der Meinungsäußerung wäre die geistige Freiheit unvollständig. Es handelt sich nicht nur darum, unbeirrt die eigene Meinung bilden, sondern auch die Meinung anderer durch Darlegung der eigenen beeinflussen zu können. Nur so können religiöse und ethische Überzeugungen, wissenschaftliche Erkenntnisse und praktische Bestrebungen verbreitet, Forschungsergebnisse zum Gemeingut, die von weitschauenden Männern gesteckten Ziele durch gesellschaftlichen Zusammenschluß verwirklicht werden. Erst aus dem Kampfe der Meinungen blitzt die Wahrheit heraus. Die offene Erörterung der Angelegenheiten des öffentlichen Lebens ermöglicht die Bildung einer öffentlichen Meinung[1]), den Zusammenschluß Gleichgesinnter zu Parteien, die Auslese ihrer Führer, den Kampf der Parteien um die Gleichgültigen und Schwankenden und eben dadurch jene politische Aufklärung, welche die Voraussetzung für die Beteiligung der Staatsbürger an Gesetzgebung und Verwaltung bildet. Konstitutionalismus und Selbstverwaltung bleiben ohne eine freie Bildung der öffentlichen Meinung unwirksam. Die Verfassung stellt daher den Grundsatz auf: „Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern." Dem Mißbrauch dieses Rechtes wehrt das Strafgesetz. Allein der Gewissenhafte wird sich engere Grenzen ziehen. Er wird im Kampfe der Meinungen die schuldige Rücksicht auf den Gegner nicht vergessen; er wird durch das Gewicht der Gründe zu wirken suchen und es verschmähen, die Menge durch Scheingründe oder Übertreibungen zu gewinnen. Verächtlich vollends ist es, gegen besseres Wissen für eine unrechte Sache einzutreten. Je größer die Macht des Wortes, desto größer ist auch die moralische Verantwortlichkeit.

Als eines der wirksamsten Mittel zur Bildung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts die Presse entwickelt. Preßfreiheit ist die politisch wirksamste Form freier Meinungsäußerung. Sie gehört daher mit zu den freiheitlichen Forderungen, die beim Übergange zum Konstitutionalismus aufgestellt worden sind. Die österreichische Verfassung gewährleistet sie, indem sie jene Maßnahmen untersagt, durch welche die Polizeiherrschaft die Wirksamkeit der Presse verhindert oder doch erschwert hat: „Die Presse darf weder unter Zensur gestellt, noch durch ein Konzessionssystem beschränkt werden. Administrative Postverbote finden auf inländische Druckschriften keine Anwendung."

Das österreichische Preßgesetz, das aus dem Jahre 1862 stammt und durch eine Reihe von späteren Gesetzen fortgebildet worden ist, verwirklicht diese Grundsätze zunächst dadurch, daß es die Präventivzensur durch Repressivmaßnahmen ersetzt. Die Herausgabe einer Druckschrift hängt nicht von der polizeilichen

[1]) Vergl. F. von Holtzendorff, Die öffentliche Meinung. München 1880.

Prüfung und Genehmigung ihres Inhaltes ab; aber die Drucker sind gehalten, die einzelnen Nummern periodischer Druckschriften sowie Broschüren (nicht auch Bücher mit mehr als fünf Bogen) der Behörde vorzulegen, um bei strafbarem Inhalte die rechtzeitige strafgerichtliche Verfolgung und im Zusammenhange damit Beschlagnahme und Verbreitungsverbot zu ermöglichen. Um eine periodische Druckschrift herausgeben zu können, sind lediglich das Programm der Druckschrift und die preßrechtlich haftbaren Personen (Drucker, Verleger, Herausgeber, Redakteur) der Sicherheitsbehörde bekanntzugeben. Erhebt diese keinen gesetzlich begründeten Einspruch, so kann mit der Herausgabe begonnen werden. Der Berichtigungszwang berechtigt die Beteiligten, in der Presse unrichtig mitgeteilte Tatsachen richtig darzustellen[1]).

Im übrigen besteht für den Inhalt der Druckschriften lediglich eine strafrechtliche Verantwortlichkeit. Um hiefür die Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu sichern, ordnet das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt an, daß bei allen durch den Inhalt einer Druckschrift verübten Verbrechen und Vergehen — ebenso wie bei politischen Delikten — Geschworene über die Schuld des Angeklagten entscheiden. Die Ausübung des Preßgewerbes wird durch die Gewerbeordnung an eine Konzession gebunden. Der Hausierhandel mit Druckschriften und der Straßenverkauf (Kolportage) sind verboten; das ist ein schweres Hindernis für die Verbreitung der Presse.

XXX. Die Freiheit der nationalen Entfaltung.

Zugleich mit dem Konstitutionalismus ist die Frage nach der staatlichen Stellung und Geltung der Volksstämme entstanden, aus welchen das Staatsvolk Österreichs sich zusammensetzt. In dieser Frage treffen verschiedene Entwicklungsreihen zusammen: die Umbildung der ständischen Gesellschaft zur staatsbürgerlichen, das Erwachen des nationalen Gedankens in den breiten Volksschichten und die Politisierung der Gesellschaft, vermöge welcher die einzelnen Volksstämme ihre nationalen Forderungen beim Staate anmelden[2]). Sobald die Volksstämme sich nicht mehr lediglich als Objekte patrimonialer oder staatlicher Herrschaft sondern als Glieder des Staatskörpers fühlen, nützen ihre Angehörigen die staatsbürgerlichen Rechte, um ihr Volkstum im Staate zur Geltung zu bringen: ihre Anliegen an die Gesetzgebung und Verwaltung durchzusetzen und dadurch die Bedingungen nationaler Kulturentfaltung zu verbessern. Diese Bestrebungen werden aber gehemmt durch die konkurrierenden Ansprüche anderer Volksstämme und durch die Rücksicht auf die notwendige Einheitlichkeit des Staatswesens. Sie zieht dem nationalen Egoismus Schranken und erfordert für wichtige Belange eine Verkehrs- oder Vermittlungssprache, die nach der historischen Entwickelung Österreichs und auch nach der gegenwärtigen Lage der Dinge keine andere sein kann als die deutsche. So hängt denn auch die nationale Frage auf das engste zusammen mit dem großen politischen Gegensatz zwischen Zentralismus und Föderalismus.

Die Grundlage des österreichischen Nationalitätenrechtes[3]) bildet der Artikel 19 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. Im An-

[1]) Der Veröffentlichungszwang legt periodischen Druckschriften, die Inserate aufnehmen, die Verpflichtung zur Veröffentlichung amtlicher Erlässe auf. — [2]) Vergl. Otto Bauer, Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie. Wien 1907. — [3]) Vergl. R. von Herrnritt, Nationalität und Recht. Wien 1899.

schlusse an den Kremsierer Verfassungsentwurf und an die Märzverfassung von 1849 stellt er zunächst ebenso wie für die einzelnen Staatsbürger auch für die Volksstämme den Grundsatz formeller Gleichberechtigung auf: „Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache." Aber die Volksstämme sind nicht derart organisiert, als daß sie selbst Träger von Rechten oder Pflichten sein könnten. Die ihnen zugedachten Befugnisse stehen in Wirklichkeit den einzelnen Staatsbürgern zu, die ihnen angehören. Diese werden dadurch berechtigt, ihre Nationalität zu pflegen und auch dem Staate gegenüber zu wahren. Wie alle anderen Freiheitsrechte zieht also auch dieses der Staatsgewalt Schranken; es verwehrt ihr, die Staatsbürger in der Pflege und Betätigung ihrer Nationalität und Sprache zu behindern.

Die weiteren Bestimmungen stellen die folgenden Grundsätze auf: „Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält[1])."

Um die Durchführung dieser Bestimmungen kämpfen die politischen und nationalen Parteien Österreichs miteinander. Drei Punkte sind es, die am lebhaftesten umstritten sind: die Amtssprache der Gerichte und Verwaltungsbehörden, die Befriedigung der nationalen Schul- und Bildungsbedürfnisse, die nationale Ordnung der Selbstverwaltung in den mehrsprachigen Ländern.

Was zunächst die Frage der Amtssprache anbelangt, so ist zwischen äußerer und innerer Amtssprache zu unterscheiden. Nur die äußere Amtssprache berührt den nationalen Rechtskreis der Staatsbürger; die innere Amtssprache ist vermöge der Dienstgewalt ausschließlich im staatlichen Interesse zu regeln. Von der Regelung der Amtssprache hängen auch die Anforderungen an die Sprachenkenntnisse der Staatsbeamten und die Aussichten der einzelnen Volksstämme ab, die Beamtenstellen mit ihren Angehörigen besetzen zu können. Der Streit um die Amtssprache ist also auch ein Streit um das Amt und die durch das Amt auszuübende Gewalt; nicht nur um wirtschaftliche Versorgung handelt es sich, sondern auch um staatlichen Einfluß.

Die geschichtliche Entwickelung Österreichs hat es mit sich gebracht, daß die Amtssprache der landesfürstlichen Behörden zur Zeit des Absolutismus fast ausschließlich deutsch war. Die deutsche Amtssprache war eines der wirksamsten Mittel, um den staatlichen Zusammenschluß der einzelnen Länder herbeizuführen und zu befestigen. Doch wurde schon damals das Verkehrsbedürfnis nicht außer acht gelassen. Eine Berücksichtigung der örtlichen Sprachenverhältnisse bezweckt auch die Anordnung der allgemeinen Gerichtsordnung, wonach sich die Parteien vor Gericht der landesüblichen[2]) Sprache zu bedienen haben. Das Andrängen

[1]) Der ungarische Gesetzartikel XLIV vom Jahre 1868 „über die Gleichberechtigung der Nationalitäten" sichert — entgegen seiner Überschrift — der ungarischen Sprache den Vorrang als „Amtssprache des Staates". — [2]) Nach der sogenannten westgalizischen Gerichtsordnung, die zur Interpretation herangezogen wird, „der im Lande bei Gericht üblichen Sprache".

der nationalen Parteien hat dazu geführt, daß der amtliche Sprachengebrauch für einzelne Verwaltungsgebiete im Verordnungswege geregelt wurde. So 1869 für Galizien zugunsten der polnischen Sprache; 1880 wurden in Böhmen und Mähren beide Landessprachen gleichmäßig als Geschäftssprachen für den Parteienverkehr mit den Zivilstaatsbehörden zugelassen. Auf ähnlicher Grundlage ist 1909 der amtliche Sprachengebrauch in Dalmatien geordnet worden.

Die nationale Schulfrage ist sowohl dem Staate gegenüber als auch innerhalb der Selbstverwaltung aufgeworfen worden. In der ersteren Richtung durch das Verlangen der einzelnen Volksstämme nach Errichtung und Ausgestaltung staatlicher Schulen verschiedener Art. In der letzteren Hinsicht in Bezug auf die nationale Sonderung der Schulaufsicht und der Schullasten und auf die Errichtung von sogenannten Minoritätsschulen. Die Schulaufsicht ist in Böhmen im Jahre 1890, in Mähren im Jahre 1905 auf nationaler Grundlage organisiert worden. Die andern hieher gehörigen Fragen sind zumeist noch in Schwebe.

Die dritte Frage, die Frage nach der Geltung und dem Schutze der einzelnen Volksstämme in der Selbstverwaltung der mehrsprachigen Länder hängt mit der Reform der Landesverfassungen eng zusammen und ist unter diesem Gesichtspunkte bereits im XIX. Kapitel gestreift worden[1]).

Das Problem, die verschiedenen sprachlichen Bedürfnisse der einzelnen Volksstämme und Gebietsabschnitte mit der Notwendigkeit einheitlicher sprachlicher Verständigung für das gesamte Staatsleben in Einklang zu setzen, ist noch nicht gelöst. Seine Lösung würde wesentlich erleichtert werden, wenn es gelänge, die politischen Nebenansichten der nationalen Parteien auszuschalten und die Frage lediglich unter dem Gesichtspunkte sachlicher Zweckmäßigkeit und der tatsächlichen Bedürfnisse sowohl des Staates als auch der Bevölkerung zu behandeln.

XXXI. Politische Freiheitsrechte.

Die politische Freiheit besteht zunächst in der Selbstbestimmung des Volkes in der Form der Repräsentativverfassung. Sie gewährt den Staatsbürgern Anteil an der Willensbildung des Staates, sichert ihren Freiheitsbereich und legt in der Form der Selbstverwaltung und des Ehrenamtes die Wahrnehmung wichtiger öffentlicher Angelegenheiten in ihre eigene Hand. Das alles setzt voraus, daß den gesellschaftlichen Bestrebungen freie Bahn gegeben sei, welche die Bildung einer öffentlichen Meinung, die Beeinflussung der Gesetzgebung und der Verwaltung und die Wahrnehmung von Kollektivinteressen bezwecken. Während die aktive Beteiligung der Staatsbürger an Gesetzgebung und Verwaltung durch die Berufungsordnung der Vertretungskörper geregelt wird[2]), fällt der Schutz der freien politischen Betätigung in den eben angedeuteten Richtungen in den Kreis der Freiheitsrechte, die durch das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger gewährleistet sind. Nachdem die Freiheit der Meinungsäußerung schon weiter oben unter dem Gesichtspunkte der geistigen Freiheit erörtert worden ist, erübrigt hier noch, das Petitionsrecht sowie die Vereins- und Versammlungsfreiheit zu besprechen.

[1]) Vergl. A. Fischel, Das österreichische Sprachenrecht. 2. Aufl. Brünn 1910, und Materialien zur Sprachenfrage in Österreich. Brünn 1902. — R. Springer, Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat. 2. Aufl. Wien 1910. — [2]) Vergl. oben S. 97 ff. u. S. 104.

„Das Petitionsrecht steht jedermann zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen". Durch das Petitionsrecht können die Staatsbürger bei allen öffentlichen Organen — hauptsächlich kommen wohl der Monarch und die Vertretungskörper in Betracht — vorstellig werden, um Maßnahmen der Gesetzgebung oder der Verwaltung zu erwirken.

Die Verfassung gibt den österreichischen Staatsbürgern ferner das Recht, sich zu versammeln und Vereine zu bilden. Vereine wie Versammlungen sind gesellschaftliche Organisationen zur Erreichung gewisser gemeinsamer Zwecke; der Verein ist auf Dauer berechnet, die Versammlung eine einmalige und rasch vorübergehende Vereinigung; der Verein ist mit Rechtsfähigkeit ausgestattet: er kann Rechte erwerben und Verpflichtungen eingehen, die Versammlung ist nicht zur Rechtspersönlichkeit verdichtet. Die durch das Grundgesetz gewährleistete Vereins- und Versammlungsfreiheit besteht darin, daß weder die Gründung eines Vereines noch die Veranstaltung einer Versammlung, außer sie fände unter freiem Himmel statt, von einer behördlichen Erlaubnis abhängt. Die öffentlichen Interessen werden dadurch gewahrt, daß die geplanten Vereine und öffentlichen Versammlungen bei der Behörde angemeldet werden müssen und von dieser, jedoch nur aus den im Gesetze vorgesehenen Gründen, untersagt werden können. Wählerversammlungen zur Zeit der ausgeschriebenen Wahlen sind frei. Die auf Gewinn gerichteten Vereine, sowie die Organisationen zur Verwirklichung gewisser wirtschaftlicher Kollektivzwecke fallen jedoch nicht unter das allgemeine Vereinsgesetz. Sie werden je nach ihren Zwecken und Organisationsformen durch besondere Gesetze geregelt; für Erwerbs- und Aktienvereine wird eine staatliche Konzession erfordert. Für politische Vereine gelten besondere Bestimmungen, die den Mitgliederkreis einschränken und eine wirksamere Polizeiaufsicht bezwecken.

Sechster Teil.

Die Staatsfunktionen.

XXXII. A. Die Gesetzgebung.

Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung haben wir im IV. Kapitel als die drei Funktionen des Staates kennen gelernt. Mit diesen haben wir uns nunmehr zu beschäftigen; zunächst mit der Gesetzgebung. Sie steht an der Spitze, denn sie regelt sowohl den Aufbau des Staates als auch seine beiden anderen Funktionen, die Rechtsprechung durchaus, die Verwaltung doch überwiegend.

Das Wort Gesetzgebung wird in zweifachem Sinne gebraucht, in einem materiellen und in einem formellen. Im materiellen Sinne bedeutet es soviel wie Rechtsbildung: die Aufstellung und Anordnung eines allgemein verbindlichen Rechtssatzes. Durch die Gesetzgebung werden Regeln geschaffen, welche die Untertanen und die Behörden verpflichten, mögen diese Regeln nun auf viele Fälle oder vielleicht nur auf einen einzigen Fall anwendbar sein. Im formellen Sinne bezeichnet man als Gesetzgebung jede Anordnung, die von dem höchsten Organe des Staates ausgeht und „verfassungsmäßig" zustande gekommen ist. Die formelle Seite des Gesetzesbegriffes konnte sich daher erst nach dem Übergange zum Konstitutionalismus entwickeln. Der Gesetzesinhalt wird im konstitutionellen Staate durch das Parlament bestimmt. Aber der Gesetzesbefehl, der den Inhalt des Gesetzes zum staatlichen Willen erhebt und mit verbindlicher Kraft ausstattet, wird vom Monarchen erteilt; er wird durch die Sanktion des Gesetzes ausgesprochen. Nach konstitutionellem Staatsrechte versteht man demnach unter einem Gesetze im formellen Sinne eine Anordnung des Staatsoberhauptes, die unter Zustimmung des Parlamentes in der durch die Verfassung vorgeschriebenen Weise zustande gekommen, von einem verantwortlichen Minister gegengezeichnet und gehörig kundgemacht ist.

Die Gesetzgebung im formellen Sinne deckt sich nicht mit der Gesetzgebung im materiellen Sinne. Denn Rechtsregeln können selbst im Verfassungsstaate auch auf andere Weise aufgestellt werden als durch Gesetz. Sie können auf Grund gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnungen ausgesprochen oder durch Staatsverträge begründet werden. Verordnungen und Staatsverträge kommen daher neben formellen Gesetzen als Quellen des öffentlichen Rechtes in Betracht. In Staaten mit ungeschriebener Verfassung werden auch Gewohnheit und Herkommen als rechtsverbindlich anerkannt; doch ist die Frage des sogenannten Gewohnheitsrechtes in der Rechtswissenschaft viel umstritten. Andererseits enthalten nicht alle formellen Gesetze Rechtsregeln; auch für wichtige Akte der Verwaltung ist die Form eines Gesetzes oder eine gesetzliche Ermächtigung an die Regierung vorgeschrieben.

Vor allen anderen Quellen des Rechtes hat das Gesetz die auf dem Gesetzesbefehl beruhende Gesetzeskraft voraus. Sie bindet die Staatsbehörden[1])

[1]) Auch den Richter, denn das richterliche Prüfungsrecht erstreckt sich nur auf die gehörige Kundmachung, nicht auf den Inhalt der Gesetze.

an das Gesetz und verpflichtet die Untertanen zu einem seinem Inhalte gemäßen Verhalten. Das ist die materielle Gesetzeskraft. Die formelle Gesetzeskraft aber besteht darin, daß ein Gesetz auf keine andere Weise aufgehoben oder abgeändert werden kann als wieder durch ein Gesetz. Die durch Gesetz getroffene Anordnung hat also einen festeren Bestand. Die formelle Gesetzeskraft jener Gesetze, die wegen ihrer Wichtigkeit für die Verfassung ausdrücklich als Staatsgrundgesetze bezeichnet sind[1]), wird dadurch gesteigert, daß ihre Abänderung oder Aufhebung in beiden Häusern des Reichsrates nur bei Anwesenheit einer höheren Anzahl ihrer Mitglieder (sogenannte Quorum) und nur mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden kann und daß sie durch sogenannte Notverordnungen[2]) nicht abgeändert werden dürfen.

Die besondere staatsrechtliche Gestaltung Österreichs bringt es mit sich, daß zu gewissen Angelegenheiten der (formellen) Gesetzgebung die Zustimmung des Reichsrates, zu anderen die Zustimmung der Landtage erforderlich ist. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, wird zwischen Reichs- und Landesgesetzen unterschieden. Wie die Grenzen zwischen beiden gezogen sind und welche politischen Bestrebungen dabei mitspielen, ist schon im XVIII. Kapitel besprochen worden[3]). Auch aus den Landesgesetzen spricht der gleiche staatliche Wille wie aus den Reichsgesetzen. Der Unterschied liegt lediglich in dem verfassungsmäßigen Organe, dessen Zustimmung erforderlich ist. Auf den Geltungsbereich und die zur Durchführung berufenen Organe kommt es nicht an. Reichs- und Landesgesetze haben grundsätzlich gleiches Gewicht. Stehen sie irgendwie miteinander in Widerspruch, so bricht nicht etwa das Reichsrecht das Landesrecht, sondern das spätere Gesetz geht dem älteren vor. Manche Angelegenheiten werden teils durch Reichsgesetz, teils durch Landesgesetze geregelt. So wenn die Verfassung die Feststellung der Grundsätze der Reichsgesetzgebung zuweist, ihre Durchführung aber der Landesgesetzgebung überläßt. Oder wenn die zivil- und strafrechtliche Seite durch Reichsgesetz, die verwaltungsrechtliche durch Landesgesetz geregelt wird. In solchen Fällen können die reichsgesetzlichen Bestimmungen nur wirksam werden, wenn die ergänzenden landesgesetzlichen hinzukommen. Auch sonst kann die Wirksamkeit reichsgesetzlicher Anordnungen an den Beitritt der Landesgesetzgebung geknüpft werden.

Das Wort Reichsgesetz wird hier immer auf den österreichischen Staat bezogen. Eine einheitliche Gesetzgebung für die österreichisch-ungarische Monarchie gibt es nicht, weil die Delegationen nicht zu materieller Gesetzgebung berufen sind[4]). Auch die gemeinsamen und die nach gemeinsamen Grundsätzen zu behandelnden Angelegenheiten können nur durch gleichlautende oder doch in ihren Grundsätzen übereinstimmende Gesetze Österreichs und Ungarns geregelt werden. Ihr Inhalt muß entweder zwischen den beiderseitigen Ministerien oder durch Deputationen der beiderseitigen Parlamente vereinbart werden[5]), bevor die betreffenden Vorlagen eingebracht werden können (paktierte Gesetze)[6]).

---

[1]) Welche dies sind, ist im X. Kapitel auseinandergesetzt worden. Siehe S. 57. — [2]) Vergl. unten S. 142. — [3]) Vergl. oben S. 68 f. — [4]) Im § 6 des Gesetzes über die gemeinsamen Angelegenheiten wird das Wort Gesetzgebungsrecht nur im formellen Sinne gebraucht. — [5]) Für die Feststellung der „Quoten" ist der letztere Weg gesetzlich vorgeschrieben. Vergl. oben S. 64. — [6]) Vergl. oben S. 62.

Der Weg der Gesetzgebung, das ist die Art und Weise, wie ein formelles Gesetz zustande kommt, ist durch das Verfassungsrecht genau geregelt. Ähnlich wie im Prozeß ist auch hier die Richtigkeit des äußeren Vorganges eine der Bedingungen für die Güte des Ergebnisses; beim Prozeß für die Findung, bei der Gesetzgebung für die Schaffung des Rechtes. Insbesondere wird die Mitwirkung der parlamentarischen Vertretungskörper bei der Gesetzgebung durch die Verfassung und durch die Geschäftsordnungen der beiden Häuser des Reichsrates sowie der Landtage des Näheren geregelt. Die Gesetzesinitiative steht sowohl der Regierung als auch dem Parlamente (jedem der beiden Häuser des Reichsrates und den Landtagen) zu. Zur Einbringung der Gesetzentwürfe wird die Regierung vom Kaiser durch die sogenannte Vorsanktion ermächtigt. Andererseits steht es ganz beim Kaiser, ob und wann er den vom Parlamente beschlossenen Gesetzentwürfen die Sanktion erteilen will[1]). Die Kundmachung der Gesetze erfolgt im Namen des Kaisers mit Berufung auf die Zustimmung der verfassungsmäßigen Vertretungskörper und unter Mitfertigung eines verantwortlichen Ministers. Zur Kundmachung der Reichsgesetze und der auf denselben beruhenden Verordnungen ist das Reichsgesetzblatt, für die Landesgesetze sind die Landesgesetz- und Verordnungsblätter bestimmt. Durch diese Art der Veröffentlichung wird die Authentizität des Textes gewährleistet. Jede andere Art der Kundmachung ist rechtlich unwirksam. Die Wirksamkeit der Staatsgesetze tritt, wofern in den einzelnen Gesetzen nicht anderes bestimmt wird, nach dem 45. Tage, die Wirksamkeit der Landesgesetze nach dem 15. Tage seit der Herausgabe des betreffenden Stückes des Gesetzblattes ein. Durch die sogenannte Vollzugsklausel wird bestimmt, welchen Ministern die Sorge für die Ausführung des Gesetzes und für die vorbereitenden Maßnahmen, insbesondere die Erlassung der erforderlichen Verordnungen obliegt.

Die zweite Quelle des Rechtes sind die Verordnungen[2]). Erst im konstitutionellen Staatsrechte scheidet sich der Begriff der Verordnung von dem des Gesetzes. Zum Gesetze gehört die Zustimmung des Parlamentes; nach der Lehre von der Gewaltenteilung geht es von der gesetzgebenden Gewalt aus. Die Verordnung wird von den Organen der vollziehenden Gewalt erlassen. Das Recht dazu steht zunächst beim Kaiser und wird von ihm an die Minister und die ihnen unterstellten Behörden, durch die Gesetze, welche die Organisation der Selbstverwaltung regeln, auch an gewisse Selbstverwaltungskörper übertragen. Durch die Verordnungen werden allgemeine Vorschriften erlassen, die für eine Mehrheit von Fällen gelten; dadurch unterscheiden sie sich von den Entscheidungen und Verfügungen, welche bestimmte einzelne Fälle betreffen. Neben der Gesetzgebung bedarf es der Verordnungsgewalt deswegen, weil der Weg der Gesetzgebung langwierig ist und nicht alle Einzelnheiten im Gesetze vorgesehen werden können. Es bedarf daher der leichter beweglichen Verordnung, um die allgemeine Anordnung des Gesetzes den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen, ja vielleicht auch in Fällen dringender Notwendigkeit an Stelle der Gesetzgebung einzutreten (Notverordnungen).

---

[1]) Anders verhält es sich in den Staaten, deren Verfassung auf dem Prinzip der Volkssouveränetät beruht. Hier hat das Staatsoberhaupt in der Regel höchstens ein aufschiebendes Vetorecht. — [2]) Vergl. Ivan Žolger, Österreichisches Verordnungsrecht. Innsbruck 1898.

Es entspricht den konstitutionellen Grundsätzen und wird auch durch die österreichische Verfassung anerkannt, daß Verordnungen nur auf Grund der Gesetze erlassen werden können. Ihrem Inhalte nach werden die Verordnungen in Rechts- und Verwaltungsverordnungen eingeteilt. Die ersteren stellen Rechtssätze auf; sie sind also Gesetze im materiellen Sinne, indem sie die Rechtsvorschriften des Gesetzes ergänzen; die Befugnis dazu wird in den betreffenden Gesetzen der Regierung verliehen. Die Verwaltungsverordnungen beschränken sich auf die Vorschriften, die zu der Durchführung der Behördenorganisation und zum sachgemäßen Vollzuge der gesetzlichen Anordnungen erforderlich sind, stellen jedoch keine neuen Rechtssätze auf. Die Vollzugsvorschrift verpflichtet nur die Behörden, an die sie sich richtet, kraft der Dienstgewalt. Natürlich kann die Ergänzungsverordnung mit der Vollzugsvorschrift verbunden werden. Der Abdruck der Verordnungen in den Verordnungsblättern, welche die einzelnen Ministerien für ihren Dienstbereich herausgeben, hat nicht die rechtliche Bedeutung einer Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt oder in den Landesgesetzblättern.

Um Notständen zu begegnen, kann die Verfassung vorsehen, daß die Verordnungsgewalt in solche Gebiete übergreife, die regelmäßig der Gesetzgebung angehören. Das ist der Fall bei den Notverordnungen, der Verhängung des sogenannten Ausnahmszustandes und der zeitweisen Einstellung der Geschworenengerichte.

Die im § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vorgesehenen Notverordnungen bezwecken Notständen zu begegnen, die daraus entstehen können, daß sich die dringende Notwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrates erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist. Da die Einberufung des Reichsrates vielleicht zu langwierig oder untunlich und der Weg der Gesetzgebung nicht gangbar wäre, können solche Anordnungen unter Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums durch kaiserliche Verordnung erlassen werden. Doch dürfen sie keine Abänderung eines Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut betreffen. Die Notverordnungen müssen durch die Berufung des oben erwähnten § 14 als solche gekennzeichnet und von sämtlichen Ministern unterzeichnet sein. Sie haben provisorische Gesetzeskraft. Provisorisch deswegen, weil sie dem nächsten nach ihrer Kundmachung zusammentretenden Reichsrate und zwar zuvörderst dem Abgeordnetenhause binnen vier Wochen nach diesem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen sind. Geschieht das nicht oder wird die Genehmigung von einem der beiden Häuser des Reichsrates versagt, so erlischt die Gesetzeskraft. Das Gesamtministerium ist dafür verantwortlich, daß die Notverordnung dann sofort außer Wirksamkeit gesetzt wird.

Durch die Ausnahmsverordnung wird die Suspension gewisser Artikel des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger verfügt, also ein Ausnahmszustand herbeigeführt. Die Voraussetzungen und Folgen sind bereits im XXIV. Kapitel besprochen worden[2]). In diesem Zusammenhange sind auch die Verordnungen zu erwähnen, durch welche die Geschworenengerichte zeitweilig eingestellt werden können[3]). Für diese Verordnungen sind

[1]) Das Notverordnungsrecht wurde während der sogenannten Obstruktionsära (1897—1904) von der Regierung dazu benützt, um auch für regelmäßig wiederkehrende Bedürfnisse des Staates (die sogenannten Staatsnotwendigkeiten) Vorsorge zu tragen und andere dringliche Maßnahmen der Gesetzgebung zu treffen. — [2]) Vergl. oben S. 125. — [3]) Vergl. unten S. 156.

ähnliche Formen vorgeschrieben, wie für die Ausnahmsverordnungen und sie unterliegen der gleichen parlamentarischen Kontrolle wie diese.

Als letzte Quelle des Rechtes sind endlich die Staatsverträge zu erwähnen. Die Staaten schließen sowohl privatrechtliche als auch völkerrechtliche Verträge ab. Beide Arten von Verträgen sind Rechtsgeschäfte, die zunächst nur die Staaten verpflichten, die einen in privatrechtlicher, die anderen in völkerrechtlicher Hinsicht. Aber die Staatsverträge können auch für das innere Staatsrecht dadurch von Belang werden, daß ihre Durchführung in die innere Rechtsordnung der Staaten übergreift. Die staatsrechtliche Seite der Staatsverträge ist bereits im XVI. Kapitel besprochen worden, die völkerrechtliche wird im XXXVIII. Kapitel kurz erörtert werden; hier handelt es sich um ihre Rückwirkung auf die innere Rechtsordnung. Voraussetzung hiefür ist die Kundmachung der Vertragsurkunde im Reichsgesetzblatte, womit zugleich die innere „Wirksamkeit" des Staatsvertrages ausgesprochen wird. Erfordert der Staatsvertrag seinem Inhalte nach die Genehmigung des Parlamentes, so ersetzt die formelle Kundmachung des Vertrages den Gesetzesbefehl; der Vertrag hat dann die Geltung eines Gesetzes. Im anderen Falle bedeutet die Veröffentlichung soviel wie eine Verwaltungsverordnung.

B. Die Rechtsprechung.

XXXIII. Die richterliche Gewalt und die Organisation der Gerichte.

Nicht nur die Rechtsordnung zu schaffen, auch sie aufrecht zu erhalten, ist Aufgabe des Staates. Diese Aufgabe erfüllt er, indem er sowohl die objektive Rechtsordnung als auch die ihr entspringenden subjektiven Rechte vor rechtswidrigen Angriffen schützt. Der beste Schutz des Rechtes besteht freilich in der rechtlichen Gesinnung der Staatsbürger, die sie zur Einhaltung der Rechtsregeln und zur Erfüllung ihrer öffentlichen und privaten Verpflichtungen antreibt. Eine solche Gesinnung hervorzurufen, zu verbreiten und zu befestigen, gehört mit zu den wichtigsten Aufgaben staatsbürgerlicher Erziehung, in die Schule und öffentliches Leben sich teilen. Aber der Staat muß stets bereit sein, Störungen der Rechtsordnung zu verhüten oder doch zu sühnen und dem Geschädigten Genugtuung zu verschaffen. Denn nicht jeder kennt das Recht und nicht jeder beachtet es; mancher täuscht sich über sein Recht und in manchem Streite ist es zunächst ungewiß, auf wessen Seite es steht. Selbsthilfe würde das Übel nur vermehren, denn sie läßt die Rechtsfrage unentschieden und führt zur Gewalttat. Darum verbietet der Staat die Selbsthilfe, außer es handelte sich um gerechte Notwehr, um einen rechtswidrigen Angriff auf Leben, Freiheit oder Vermögen abzuwehren. Dafür gewährt er dem in seinem Rechte Verletzten einen Anspruch auf staatlichen Rechtsschutz. Der Urteilsspruch des Richters entscheidet, was Rechtens ist; er befiehlt den Beteiligten ein dem Rechte entsprechendes Verhalten, das durch den Vollzug des Urteiles nötigenfalls erzwungen wird. Die mit der Rechtsprechung betrauten Behörden werden Gerichte genannt, die dazu berufenen Beamten, auch die Ehrenbeamten (Geschworene und Beisitzer aus dem Laienstande) heißen Richter. Im modernen Staate steht die Rechtspflege ausschließlich dem

Staate zu[1]). Daher bestimmt das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt: „Alle Gerichtsbarkeit im Staate wird im Namen des Kaisers ausgeübt. Die Urteile und Erkenntnisse werden im Namen des Kaisers ausgefertigt[2])."

Wenn die Verfassung im Anschlusse an die Lehre von der Teilung der Gewalten[3]) von einer besonderen richterlichen Gewalt spricht, so ist das nach moderner Auffassung dahin zu deuten, daß die richterliche Gewalt keine andere als die Staatsgewalt ist, verwendet zur Aufrechthaltung der Rechtsordnung. Die Grundsätze, welche die Verfassung hierüber aufstellt, bezwecken die Sicherheit und Unabhängigkeit der Rechtsprechnug. Daher werden Organisation und Kompetenz der Gerichte durch Gesetze geregelt.

Um die Unabhängigkeit der Gerichte in persönlicher Hinsicht zu sichern, ordnet das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt an, daß die Rechtspflege von der Verwaltung in allen Instanzen zu trennen ist[4]), daß die Richter definitiv und auf Lebensdauer ernannt werden und in Ausübung ihres richterlichen Amtes selbständig und unabhängig sind. Nur in den vom Gesetze vorgesehenen Fällen und auf Grund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses dürfen sie ihres Amtes entsetzt werden (Inamovilität der Richter)[5]). Andererseits können der Staat oder dessen richterliche Beamte wegen der von den letzteren in Ausübung ihrer amtlichen Wirksamkeit verursachten Rechtsverletzungen außer den im gerichtlichen Verfahren vorgezeichneten Rechtsmitteln auch mittels Klage belangt werden (sogenannter Syndikatsprozeß)[6]). Für den Ersatz des Schadens haftet neben dem schuldtragenden richterlichen Beamten der Staat als Bürge und Zahler.

Die sachliche Unabhängigkeit der Gerichte beruht darauf, daß sie bei ihren Entscheidungen lediglich an das Gesetz gebunden sind. Die Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze zu prüfen, steht ihnen nicht zu; hingegen entscheiden

[1]) Mit diesem Grundsatze unvereinbar ist die sogenannte Patrimonialjustiz, die Rechtspflege durch die Grundherrschaften, wie sie bis zum Jahre 1849 bestand. Hinsichtlich der inneren Angelegenheiten der einzelnen Religionsgesellschaften besteht nach Maßgabe ihres eigenen Rechtes eine kirchliche Gerichtsbarkeit; es darf aber bei der Handhabung der kirchlichen Amtsgewalt kein äußerer Zwang ausgeübt werden. Rechtsstreitigkeiten können auch durch Schiedsgerichte entschieden werden, die in der Regel auf einem Vertrage der Parteien beruhen. Für gewisse Ansprüche, so insbesondere für die Ansprüche der Versicherten gegen die Träger der Sozialversicherung (vergl. das XLVI. Kapitel unter 3) sind Schiedsgerichte durch das Gesetz angeordnet. An den Börsen bestehen Börsenschiedsgerichte. Auch können die Ortsgemeinden Vermittlungsämter errichten, vor denen wirksame Vergleiche in gewissen Streitigkeiten abgeschlossen werden können. — [2]) Von der Rechtspflege verschieden ist die Justizverwaltung; sie hat für den durch die Rechtspflege verursachten Personal- und Sachbedarf zu sorgen und die Aufsicht über die Gerichte auszuüben. Ihre Organe sind hauptsächlich das Justizministerium und die Gerichtspräsidenten. — [3]) Vergl. S. 30. — [4]) Gewisse Privatrechtsstreitigkeiten sind allerdings nicht den ordentlichen Gerichten, sondern den Verwaltungsbehörden zur Entscheidung zugewiesen. Doch ist diese nicht endgültig, indem es den dadurch in ihren Privatrechten Benachteiligten freisteht, Abhilfe gegen die andere Partei im ordentlichen Rechtswege zu suchen. — [5]) Wer unschuldigerweise strafgerichtlich verurteilt worden ist, hat gegen den Staat einen Anspruch auf angemessene Entschädigung für die durch die Verurteilung erlittenen Vermögensnachteile, wenn die Unschuld bei der Wiederaufnahme des Strafverfahrens zutage kommt. — [6]) Gesetz vom 21. Mai 1868, betreffend die Disziplinarbehandlung richterlicher Beamter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand.

sie über die Gültigkeit von Verordnungen; die Kompetenz der verordnenden Behörde, die gehörige Kundmachung der Verordnung, die Zulässigkeit des Verordnungsweges und die Gesetzmäßigkeit des Inhaltes der Verordnung unterliegen gerichtlicher Prüfung. Durch diese Bestimmungen werden Eingriffe in die Judikatur von unberufener Seite (sogenannte Kabinetts-, Ministerial- oder Parlamentsjustiz) ausgeschlossen[1]).

Außerdem stellt das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt die folgenden Grundsätze auf, um die Rechtspflege so sicher und unabhängig wie nur möglich zu gestalten: „Die Verhandlungen vor dem erkennenden Richter sind in Zivil- und Strafrechtsangelegenheiten mündlich und öffentlich. Die Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Im Strafverfahren gilt der Anklageprozeß. Bei den mit schweren Strafen bedrohten Verbrechen, welche das Gesetz zu bezeichnen hat, sowie bei allen politischen oder durch den Inhalt einer Druckschrift verübten Verbrechen und Vergehen entscheiden Geschworene über die Schuld des Angeklagten." Die Mündlichkeit der Verhandlung erleichtert die Ermittlung der Wahrheit durch Wechselrede, Kreuzverhör und durch die Unmittelbarkeit des Eindruckes. Die Öffentlichkeit verschärft die Kontrolle der Rechtsprechung; sie trägt mit bei zur Hebung des allgemeinen Rechtsbewußtseins und gelegentlich auch zur Aufhellung des Tatbestandes.

Aus der im II. Kapitel vorgeführten Gliederung des Rechtes ergeben sich die folgenden drei Hauptgebiete der Rechtsprechung: das Privatrecht, das Strafrecht und das übrige öffentliche Recht[2]). Ihnen entsprechen als besondere Arten des Verfahrens, um bestrittenes Recht zu ermitteln: der Zivilprozeß, der Strafprozeß und der Administrativprozeß. Die Gerichte, die regelmäßig auf dem Gebiete des Privatrechtes und des Strafrechtes entscheiden, werden im Gegensatze zu allen anderen Organen der Rechtsprechung als ordentliche Gerichte bezeichnet[3]). Die Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten obliegt zunächst den Verwaltungsbehörden. Es entspricht jedoch der Idee des Rechtsstaates, daß auch hier eine mit allen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit ausgestattete — wenn auch nur außerordentliche — Rechtshilfe statthabe. Sie wird gewährt durch den Verwaltungsgerichtshof und das Reichsgericht[4]). Über Ministeranklagen entscheidet der Staatsgerichtshof. Von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes, die in letzter Linie über die Rechtmäßigkeit der Verwaltung entscheiden, wird im XXXVI. Kapitel die Rede sein; hier sind zunächst die Grundzüge der Organisation der ordentlichen Gerichte kurz darzustellen, die man als Gerichtsverfassung zu bezeichnen pflegt.

Ebenso wie die Verwaltungsbehörden sind auch die Gerichte einander teils nebengeordnet, teils über- und untergeordnet. In gegenseitiger Unabhängigkeit bestehen nebeneinander Gerichte, denen Geschäfte grundsätzlich gleicher Art, aber jedem für einen bestimmten räumlichen Umkreis, für seinen Gerichtssprengel, zugewiesen sind. Aus der Über- und Unterordnung der Gerichte ergibt sich ihre Gliederung nach Instanzen; darnach sind die übergeordneten Gerichte unter gewissen Voraussetzungen berufen, die Entscheidungen der ihnen untergeordneten aufzuheben

[1]) Bezüglich des kaiserlichen Begnadigungs- und Abolitionsrechtes vergl. S. 78. — [2]) Vergl. oben S. 30. — [3]) Gewisse Privatrechtsangelegenheiten sind jedoch außerordentlichen Gerichten zugewiesen, z. B. den Gewerbegerichten oder den Patentgerichten. — [4]) Über weitere Aufgaben des Reichsgerichtes vergl. S. 158.

oder abzuändern. Die Handhaben, welche den Parteien gegeben sind, um dies zu bewirken, werden Rechtsmittel genannt.

Die nunmehr für alle Instanzen staatsgrundgesetzlich festgelegte Trennung der Justiz von der Verwaltung ist in der Gerichtsorganisation Österreichs nur schrittweise durchgeführt worden. Den Ausgangspunkt hiefür und zugleich für die Einheit der Rechtsprechung und Justizverwaltung bildet die Gründung der „Obersten Justizstelle" für sämtliche Gerichte Österreichs im Jahre 1749, welche die Funktionen eines Obersten Gerichtshofes mit jenen des Justizministeriums vereinigte. Erst 1848 wurden die Geschäfte der Justizverwaltung abgelöst und von dem neu errichteten Justizministerium übernommen. 1850 entstand der Oberste Gerichtshof als die höchste Instanz der Rechtsprechung. In der zweiten Instanz wurde die Rechtsprechung von der Verwaltung im Jahre 1782 durch die Gründung der Appellationsgerichte gesondert. Für die unterste Instanz war diese Sonderung zwar in der Justizorganisation von 1849 vorgesehen; allein das Kabinetschreiben vom 31. Dezember 1851, „betreffend die für die organische Gesetzgebung des Reiches festgestellten Grundsätze", verfügte die Vereinigung von Justiz und Verwaltung in der ersten Instanz (in den sogenannten gemischten Bezirksämtern). Erst 1868 ist der Weisung der Verfassung durch Schaffung der Bezirksgerichte und durch die Neuorganisation der politischen Behörden allenthalben Rechnung getragen worden. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen wird durch das Gesetz vom 1. August 1895, R. G. Bl. Nr. 111 (Jurisdiktionsnorm) die Besetzung, innere Einrichtung und Organisation der Gerichte durch das Gesetz vom 27. November 1896 (Gerichtsorganisationsgesetz) geregelt. Die Bestimmungen über die ordentliche Gerichtsbarkeit in Strafsachen sind in der später zu erörternden Strafprozeßordnung vom 23. Mai 1873 enthalten[1]).

In erster Instanz entscheiden in den minderen Sachen, die vom Gesetze erschöpfend aufgezählt werden, die Bezirksgerichte, in den größeren und allen nicht ausdrücklich den Bezirksgerichten zugewiesenen Angelegenheiten die Kreis- oder Landesgerichte; die letzteren haben ihren Sitz in den Landeshauptstädten, unterscheiden sich aber sonst durch nichts von den Kreisgerichten[2]). Bei den Bezirksgerichten entscheiden Einzelrichter, die Kreis- und Landesgerichte sind Kollegialgerichte.

Der Rechtszug von den Bezirksgerichten geht an die Kreis- oder Landesgerichte; der Rechtszug gegen die von diesen (sowie von den Handelsgerichten) gefällten Urteile und Beschlüsse geht in zweiter Instanz an die Oberlandesgerichte, deren es im ganzen neun gibt. Als dritte Instanz fungiert der Oberste Gerichtshof in Wien; dadurch, daß für sämtliche Gerichte eine gemeinsame oberste

[1]) In einem weiteren Sinne gehören zur Gerichtsverfassung außer dem bereits auf S. 144 erwähnten Gesetz über die Disziplinarbehandlung der richterlichen Beamten auch die Bestimmungen über das Standesrecht der zur Mitwirkung bei der Rechtspflege und zur berufsmäßigen Vertretung der Parteien vor Gericht berufenen Personen: der Advokaten und Notare. Für die ersteren gilt die Advokatenordnung von 1868 und das Disziplinargesetz für Advokaten und Advokaturskandidaten, für die letzteren die Notariatsordnung von 1871. Zur Wahrung der Standespflichten und der Standesinteressen der Advokaten und Notare sind für die ersteren die Advokatenkammern, für die letzteren die Notariatskammern als berufsgenossenschaftliche Selbstverwaltungskörper berufen. — [2]) Vergl. jedoch Anm. 1 auf S. 152.

Instanz besteht, wird die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefördert. Je höher die Instanz, desto stärker sind die zur Entscheidung berufenen Senate besetzt[1])[2]).

Sämtliche Gerichte zerfallen je nach den zu entscheidenden Angelegenheiten in mehrere Abteilungen. Wo nicht eigene Handels- oder Seegerichte bestehen[3]), fungieren die Kreis- und Landesgerichte unter Zuziehung von Laienrichtern aus dem Handelsstande zugleich als Handelsgerichte, gewisse Kreisgerichte auch als Berggerichte.

Die Einheit der Gerichtsorganisation wird durchbrochen durch die Gewerbegerichte, die zur Austragung von gewerblichen Rechtsstreitigkeiten zwischen gewerblichen Unternehmern und Arbeitern, dann zwischen Arbeitern desselben Betriebes untereinander bestellt sind und zugleich als Vergleichsbehörden dienen. Sie bestehen aus einem richterlichen Beamten als Vorsitzenden und Laienbeisitzern, die zur Hälfte von den Unternehmern, zur Hälfte von den Arbeitern gewählt werden. Der Rechtszug geht an die Landes- und Kreisgerichte, die zu ihrer Verhandlung zwei gewerbliche Beisitzer zuziehen. Obligatorisch sind die Gewerbegerichte bloß für einige der größten Industriestädte. In anderen Orten können sie auf Antrag errichtet werden. Am Schlusse des Jahres 1910 bestanden in ganz Österreich 20 Gewerbegerichte.

XXXIV. Privatrecht und Zivilprozeß.

Wie bereits im vorigen Kapitel bemerkt wurde[4]), steht den ordentlichen Gerichten sowohl die Zivil- als auch die Strafgerichtsbarkeit zu. Die eine wie die andere hat ihre eigenen materiellen Rechtsgrundlagen und besondere Vorschriften für den Vorgang bei der Gewährung des Rechtsschutzes. Das hierauf gerichtete, rechtlich geregelte Verfahren nennt man den Prozeß, den Inbegriff der Regeln, die es leiten, das Prozeßrecht. Je nachdem es sich um den Schutz von Privatrechten oder die Durchsetzung des Strafanspruches des Staates (oder des in gewissen Fällen zugelassenen Privatklägers) handelt, unterscheidet man Zivil- und Strafprozeß, demnach auch Zivil- und Strafprozeßrecht. In diesem Kapitel sollen das Privatrecht und der Zivilprozeß, in dem nächstfolgenden das Strafrecht und der Strafprozeß in aller Kürze besprochen werden.

Durch das Privatrecht werden die Vermögens- und Familienverhältnisse geordnet. Auf ihnen beruht die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; sie sind daher auch bestimmend für den Aufbau des Staates und die Kultur des Volkes. Daher stehen die Einrichtungen der Ehe, der Familie und die Rechtsbegriffe über das Eigentum ebenso wie die anderen Grundlagen des Staatslebens unter strafrechtlichem Schutze; wer sie herabwürdigt oder zu erschüttern versucht, macht sich eines Vergehens schuldig.

Die Grundlage des österreichischen Privatrechtes bildet „das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch". Als der Abschluß einer langen Rechts-

[1]) Eine statistische Übersicht über die gerichtliche Einteilung des Staatsgebiets ist in der Tabelle 1 des Anhanges enthalten. — [2]) Im osmanischen Reich sowie in einigen andern orientalischen Ländern wird die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit über die österreichischen und ungarischen Staatsangehörigen und die Schutzgenossen durch die k. u. k. Konsularämter in ihrer Eigenschaft als Konsulargerichte ausgeübt. Als zweite und letzte Instanz fungiert das Konsularobergericht in Konstantinopel. — [3]) Das ist nur in Wien, Prag und Triest der Fall. — [4]) Vergl. oben S. 145.

entwickelung wurde es nach sorgfältigen Vorarbeiten mit dem kaiserlichen Patente vom 1. Juni 1811 kundgemacht; am 1. Jänner 1912 ist es in Wirksamkeit getreten. Das deutsche Privatrecht des Mittelalters war nach Landschaften und Wirtschaftskreisen verschieden. Auf dem flachen Lande entsprach es der naturalwirtschaftlichen Entwickelungsstufe, in den Städten paßte es sich den gesteigerten Verkehrsbedürfnissen allmählich an. Besser kam ihnen die Aufnahme des römischen Rechtes, wie es zu jener Zeit in den Rechtsschulen Italiens gelehrt wurde, entgegen. Es war das Recht eines hochentwickelten geldwirtschaftlichen Verkehrs, durch Kodifikation gesichert, durch eine berühmte Literatur geklärt und geläutert, durch ihren Bildungsgang Gemeingut der rechtsgelehrten Richter, in deren Händen seit dem Ausgang des Mittelalters und dem Erstarken der landesherrlichen Gewalt die Rechtsprechung lag[1]). Im Gegensatze zu den alten Partikularrechten wurde es zum gemeinen Rechte. Unter dem Einflusse der „Aufklärung", die im 18. Jahrhunderte eine neue Natur- und Gesellschaftsauffassung einleitete, beginnen im 18. Jahrhundert die großen Kodifikationen. Sie setzen sich die Aufgabe, ein Recht zu schaffen, „das mit uns geboren", den Bedürfnissen der Gegenwart entspricht, in ein einziges Buch zusammengefaßt und in deutscher Sprache niedergeschrieben ist. Der Gedanke, die einzelnen Länder durch die Gemeinschaft des Rechtes enger zusammenzufassen, lag ganz in der Richtung der österreichischen Gesamtstaatsidee. Schon Maria Theresia hatte diesen Gedanken gefaßt und 1753 eine Kommission hiefür eingesetzt, Josef II. den ersten Teil (das Personenrecht enthaltend) ihres umgearbeiteten und verkürzten Entwurfes in Wirksamkeit gesetzt. Mittlerweile war in dem preußischen Landrechte (1794) ein neues Muster gegeben, in dem Code civil des Français (Code Napoléon, 1804) aber das Beispiel eines für den ganzen Staat streng einheitlichen modernen Rechtes geschaffen worden. Nun gelangten auch die Arbeiten zur Schaffung eines österreichischen Privatrechtes zum Abschlusse. Es beruht auf dem gemeinen Pandektenrechte jener Zeit, verwertet aber auch die Rechtsbildungen der österreichischen Landesgesetzgebung und steht unter dem Einflusse der naturrechtlichen Ideen seines Zeitalters. Alles in allem ein hervorragendes Werk der Gesetzeskunst, das ein volles Jahrhundert den Bedürfnissen des Rechtslebens genügt hat. Erst in letzter Zeit sind Einleitungen getroffen worden, um einzelne Teile, die den fortgeschrittenen Bedürfnissen nicht entsprechen, umzuarbeiten, zu ergänzen und zu verbessern[2]).

Als ein allgemeines Gesetzbuch wird das österreichische in einem doppelten Sinne bezeichnet: zunächst geographisch, indem es an die Stelle der partikulären Rechtsbildungen der einzelnen österreichischen Erbländer getreten ist. Dann aber auch im Gegensatze zu dem „speziellen" Privatrechte bestimmter Wirtschaftskreise, das wie Handels-, Wechsel-, See-, Berg-, Urheberrecht usw. durch besondere Gesetze geregelt wird. Auch das zweite Beiwort im Titel unseres Gesetzbuches, das Wort „bürgerlich", hat eine mehrfache Bedeutung. Dem ursprünglichen Wortverstande nach bedeutet es den Gegensatz zu einem bäuerlichen, dem Besitzinteresse der vorwiegend naturalwirtschaftlichen Wirtschaftsstufe angepaßten Rechte, also das Recht der geldwirtschaftlichen Verkehrs-

[1]) Vergl. oben S. 46. — [2]) Eine kräftige Anregung zur Fortbildung des österreichischen Privatrechtes liegt darin, daß das Deutsche Reich seit dem Beginne des zwanzigsten Jahrhunderts in seinem bürgerlichen Gesetzbuch ein neues, modernes und für das ganze Deutsche Reich einheitliches Privatrecht besitzt.

stufe, die zuerst in den Städten erreicht wurde und von diesen aus ihren Einfluß allmählich auf das flache Land erstreckte. Daraus entspringt im Sinne städtischer Freiheit weiterhin der politische Gedanke eines Rechtes, das von dem Grundsatze staatsbürgerlicher Freiheit und Gleichheit ausgeht. So verwirklicht denn das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch die Anforderungen der liberalen Staats- und Gesellschaftsauffassung, die durch das Naturrecht und die „Aufklärung" vorbereitet worden war. Es gewährt allen Personen ohne Unterschied des Geschlechtes[1]), des Standes, des Glaubensbekenntnisses und der Staatsangehörigkeit[2]) die gleiche Rechtsfähigkeit[3]) und steht grundsätzlich auf dem Standpunkte der Freiheit des Eigentums[4]), der Vertragsschließung und der letztwilligen Verfügung.

Der soziale Gedanke, die Handlungsfreiheit des Einzelnen zu beschränken im Interesse der Gesamtheit, insbesondere des wirtschaftlich Schwächeren, war der Zeit, in der das a. b. G. B. enstand, noch fremd. Aber er greift in der Gegenwart immer mehr durch und ist vom Boden des Verwaltungs- und Exekutionsrechtes aus auch in das Privatrecht eingedrungen. Denn jene Rechtsgebiete sind einer sozialen Auffassung leichter zugänglich. Immer mehr Lebensgebiete, die früher der freien Übereinkunft der Parteien überlassen waren, werden von der öffentlichen Verwaltung ergriffen und im Zusammenhange damit auch in zivilrechtlicher Hinsicht neu und in sozialem Geiste geregelt, so z. B. der Arbeitsvertrag unter dem Gesichtspunkte des Arbeiterschutzes. Wegen des Zusammenhanges mit dem Verwaltungsrechte werden einige der wichtigsten Bestimmungen dieser Art im XLIV. und XLVI. Kapitel zu erwähnen sein. Das Gleiche gilt von den früher erwähnten speziellen Rechtsgebieten, wie Agrar-, Urheber-, Versicherungsrecht. Auch sie gehören nicht nur dem Privatrechte, sondern vermöge des Eingreifens der öffentlichen Gewalten mehr oder weniger auch dem Verwaltungsrechte an und werden daher von diesem letzteren aus, soweit es der Zweck dieses Buches erfordert und gestattet, betrachtet werden.

Hier ist aus dem Umkreise der speziellen Privatrechtsgebiete nur eines herauszugreifen: das Handels- und Wechselrecht. Es ist derjenige Teil des Privatrechtes, der für den Handelsstand und die Handelsgeschäfte gilt. Ursprünglich das Zunftrecht der Kaufleute in ihren Rechtsgeschäften untereinander und in Handelsgeschäften mit dritten, gehandhabt von ihrem Innungsgerichte oder einer besonderen Abteilung des städtischen Gerichtes, wird sein sachliches Anwendungsgebiet nunmehr dem allgemeinen bürgerlichen Rechte gegenüber in doppelter Weise abgegrenzt: durch die Umschreibung des Begriffes des Kaufmannes sowie der Rechtsformen der kaufmännischen Unternehmung und durch die Aufzählung der einzelnen zum Handel im volkswirtschaftlichen Sinne gehörigen Geschäfte, die als „Handelssachen" anzusehen sind.

---

[1]) Jedoch gewisse Beschränkungen der Frauen. — [2]) Den Staatsfremden wird die volle Rechtsfähigkeit unter der Voraussetzung gewährt, daß ihr Heimatstaat die österreichischen Staatsangehörigen ebenfalls wie die seinigen behandelt. — [3]) Abgesehen von gewissen Beschränkungen, die auf besonderen Rechtsgrundlagen beruhen. — [4]) Doch hat das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch die Sonderbestimmungen hinsichtlich des freien Verkehrs mit Grund und Boden nicht beseitigt. Sie sind erst infolge der Einwirkung der wirtschaftspolitischen Grundsätze der Verfassung von 1867 gefallen. Vergl. das XLIII. Kapitel.

Das Bedürfnis nach Rechtseinheit hat sich auf dem volkswirtschaftlichen Gebiete früher und mächtiger geltend gemacht wie im übrigen Privatrecht. Es hat zur Schaffung einer allgemeinen deutschen Wechselordnung (1847 und 1848) und eines allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuches (1857—1861) für das Gebiet des ganzen deutschen Zollvereines geführt. Österreich ist dieser Rechtsgemeinschaft beigetreten, indem die allgemeine Wechselordnung durch das kaiserliche Patent vom 25. Jänner 1850, das allgemeine Handelsgesetzbuch durch das Gesetz vom 17. Dezember 1862 auch für Österreich als Gesetz eingeführt wurden. Durch die Fortbildung des Handelsrechtes im Deutschen Reiche ist die Rechtsgemeinschaft allerdings in wichtigen Punkten zerrissen worden. Auch in Österreich sind seit der Einführung des allgemeinen Handelsgesetzbuches zahlreiche und wichtige Teile des Handelsrechtes durch Sondergesetze, die sogenannten handelsrechtlichen Nebengesetze, ausgestaltet worden[1]).

Die Rechtsschutztätigkeit der Gerichte (der Zivilprozeß) zerfällt in zwei Abschnitte. In dem ersten, dem Erkenntnisverfahren, wird in der Form des Urteils über die Zulässigkeit der Klage und der Bestand des behaupteten Rechtes entschieden. Der zweite Teil, das Vollstreckungsverfahren, setzt nur ein, wenn der Verurteilte das ihm Auferlegte nicht freiwillig leistet. Dann wird er durch die Vollzugsorgane des Gerichtes dazu gezwungen.

Das ordentliche Verfahren vor den österreichischen Zivilgerichten war bis zu der durchgreifenden Reform, die gegen das Ende des vorigen Jahrhunderts durchgeführt worden ist, durch veraltete „Gerichtsordnungen" geregelt, die noch aus der Zeit der großen Kodifikationen des 18. Jahrhunderts stammen. An ihre Stelle sind am 1. August 1895 neue Gesetze über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der Gerichte (Jurisdiktionsnorm) sowie über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (Zivilprozeßordnung) getreten. Dazu kam am 27. Mai 1896 das Gesetz über das Exekutions- und Sicherstellungsverfahren (Exekutionsordnung). Diese Gesetze sind am 1. Jänner 1898 in Wirksamkeit getreten. Sie tragen nicht nur der Vorschrift der Verfassung hinsichtlich der Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens Rechnung, sondern verwirklichen auch die Raschheit und Zuverlässigkeit der Rechtsfindung und -Durchsetzung in einer anderwärts noch nicht erreichten Vollkommenheit, gelten daher im Auslande in vielen Hinsichten als mustergültig für die Fortbildung des Zivilprozeßrechtes[2]).

Den Verlauf des Zivilprozesses (und weiterhin des Strafprozesses) zu beschreiben, würde zu weit führen. Hier können nur einige ganz allgemeine Grundsätze des Verfahrens besprochen werden. Zunächst die sogenannte Verhandlungsmaxime. Sie gestaltet den Prozeß zu einem Kampf der Parteien um ihr Recht: Der Rechtsschutz wird nur auf Verlangen des Verletzten und nur soweit der Verletzte es begehrt, gewährt. Nach dem Grundsatze des beiderseitigen Gehörs ist jedem Teile gleichmäßig Gelegenheit zur Wahrung seiner Rechte gegeben. Die sogenannte Einheit der Verhandlung bringt es mit sich, daß die Angriffs- und Verteidigungsmittel bis zum Schlusse der Verhandlung vorgebracht werden können.

[1]) Vergl. z. B. hinsichtlich der Unternehmungsformen die zum 3. Abschnitte des XLII. Kapitels angemerkten Gesetze. — [2]) Vergl. E. Schrutka Edler von Rechtenstamm: Grundriß des Zivilprozeßrechtes aus „Grundriß des österreichischen Rechts".

Das Inquisitions- oder Untersuchungsprinzip, wonach das Gericht von Amts wegen vorzugehen und für die Erforschung der Wahrheit zu sorgen hat, ist im modernen Zivilprozeß beschränkt auf gewisse Befugnisse des Richters, um das öffentliche Interesse an dem glatten Verlaufe des Prozesses und an der Ermittlung des Rechtes innerhalb der Grenzen des Parteibegehrens zu verwirklichen. Dem gleichen Zwecke dient die Unmittelbarkeit des Verfahrens durch mündliche Verhandlung des Richters mit den Parteien und ihren Vertretern; doch wird dadurch die Verwendung gewisser vorbereitender oder das Ergebnis der Verhandlung zusammenfassender Schriftsätze nicht ausgeschlossen. Die Öffentlichkeit der Verhandlung bildet eine Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit aller Vorgänge. Der Grundsatz materieller Wahrheit endlich kommt darin zum Ausdruck, daß der Richter Einfluß nehmen kann auf die Vollständigkeit der Verhandlung und auf die Feststellungen; ihm dient vor allem auch das Prinzip der freien Beweiswürdigung. Darnach ist die Beurteilung der Beweisergebnisse Sache des Richters; er ist dabei nicht, wie früher, an bestimmte „Beweisregeln" gebunden. An ihm ist es ferner, die Normen zu kennen und heranzuziehen, die auf das Tatsachenmaterial anzuwenden sind (iura novit curia).

Eine besondere Art des zivilgerichtlichen Verfahrens ist das Konkursverfahren. Es tritt dann ein, wenn ein Schuldner überschuldet oder zahlungsunfähig ist und soll verhindern, daß durch das Vorgreifen einzelner Gläubiger die andern geschädigt werden. An die Stelle der Einzelexekutionen tritt daher die Beschlagnahme und Versilberung des gesamten Vermögens, um, soweit dieses eben reicht, alle Gläubiger gleichmäßig zu befriedigen; das schließt die Vorzugsstellung gewisser Gläubiger aus fiskalischen oder sozialpolitischen Gründen nicht aus. Das Konkursverfahren ist in Österreich geregelt durch die Konkursordnung vom 25. Dezember 1868.

Die Zivilgerichte dienen der Privatrechtsordnung nicht nur dadurch, daß sie Prozesse entscheiden, sondern auch, indem sie der Entstehung von Rechtsstreitigkeiten vorbeugen. Zu diesem Zwecke haben sie gewisse Rechtsbeziehungen bei ihrer Begründung oder weiterhin während ihres Bestandes unter ihren Schutz zu nehmen. Darin besteht die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit. Im Gegensatze zum Prozesse wird der Vorgang hiebei als „Verfahren außer Streitsachen" bezeichnet. Es wird durch das kaiserliche Patent vom 9. August 1854 geregelt und betrifft hauptsächlich die Abhandlung der Verlassenschaften, die Vormundschafts- und Kuratelsangelegenheiten, Fideikommisse, Adoption, Legitimation, Entlassung aus der väterlichen Gewalt, ferner freiwillige Schätzung und Feilbietung, gerichtliche Zeugnisse und Beglaubigung von Urkunden. Aufgabe der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist in erster Linie die ordnungs- und zweckmäßige Gestaltung gewisser Rechtsgeschäfte. Sie bezweckt nicht oder doch nicht ausschließlich festzustellen, was Rechtens ist, sondern wird in vielen Punkten ebenso wie die Verwaltung von der Rücksicht auf den angestrebten Erfolg, also von Zweckmäßigkeitserwägungen geleitet. Manche Obliegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit können geradezu als Verwaltungsaufgaben erklärt werden, die lediglich aus historischen Gründen oder wegen der größeren Rechtssicherheit den Gerichten anvertraut sind. Dazu gehört auch die Führung des Firmen- und Genossenschaftsregisters bei den Handelsgerichten und des

Grundbuches bei den Bezirksgerichten und (für die Städte ihres Sitzes) bei den Gerichtshöfen erster Instanz[1]).

Die Grundbücher, die durch das Gesetz vom 25. Juli 1871 geregelt werden, sind eine wichtige Einrichtung des Realbesitzes und Realkredits. Dingliche Rechte an Liegenschaften, also Eigentum, Pfandrecht, Dienstbarkeiten, Reallasten u. s. w. können im allgemeinen nur durch Eintragung in das Grundbuch erworben, übertragen, beschränkt und aufgehoben werden. Das Grundbuch ist öffentlich; jedermann kann in das Grundbuch einsehen und Abschriften daraus erheben (Publizitätsprinzip). Die Sicherung und Klarstellung aller dinglichen Rechte durch das Grundbuch ist eine wesentliche Voraussetzung des Realkredits, der in der Verpfändung von Liegenschaften (Hypotheken) seine Sicherung findet. In ähnlicher Weise werden über das Bergwerkseigentum Bergbücher, über die dem Eisenbahnverkehr gewidmeten Grundstücke Eisenbahnbücher geführt. Zusammen mit dem Grundbuch werden sie als öffentliche Bücher bezeichnet.

XXXV. Strafrecht und Strafprozeß.

Das zweite große Tätigkeitsfeld der ordentlichen Gerichte ist die Strafrechtspflege. Der Rechtsanspruch, der durch sie durchgesetzt wird, ist der Strafanspruch des Staates. Er ist das Mittel, um das Interesse der Gesamtheit an dem Schutze der Rechtsordnung vor gefährlichen Angriffen geltend zu machen. Daß dies geschehe, ist nicht nur das Recht, sondern zugleich auch die Pflicht des Staates. Sie wird dadurch erfüllt, daß die Staatsanwälte alle strafbaren Handlungen, die zu ihrer Kenntnis kommen, zu verfolgen, die Richter die Angeklagten, wenn der strafbare Tatbestand gegeben ist, zu verurteilen haben.

Das materielle Strafrecht bedroht solche Handlungen oder Unterlassungen zurechnungsfähiger Menschen mit Strafe, welche die menschliche Gesellschaft in wichtigen Beziehungen zu schädigen geeignet sind[2]). Jedes Strafrecht hat daher eine zweifache Aufgabe zu erfüllen: Es muß zunächst die allgemeinen Begriffsmerkmale der Straftat als einer schuldhaften rechtswidrigen Handlung aufstellen und dabei ihren verschiedenen Erscheinungsformen (wie Versuch und Vollendung, Täterschaft und Teilnahme, Einheit und Mehrheit der Verbrechen) Rechnung tragen. Ferner hat es den Tatbestand der einzelnen strafbaren Handlungen und Unterlassungen zu kennzeichnen und sie mit angemessenen Strafen zu bedrohen. Es handelt sich dabei also um die Auswahl und nähere Bestimmung jener individuellen und gesellschaftlichen Interessen, die vor Angriff geschützt und dadurch zu Rechtsgütern werden sollen, und um die Kennzeichnung der Art des Angriffes, der als strafbar erklärt wird. Die Umschreibung des Tatbestandes schließt also immer eine Norm in sich, deren Einhaltung herbeizuführen die Strafandrohung bezweckt.

Die Auswahl und die Art der Anwendung der Strafmittel hängt von den Anschauungen über den Strafzweck und von den allgemein menschlichen

[1]) Hinsichtlich der sogenannten landtäflichen Güter, mit denen früher obrigkeitliche Befugnisse verbunden waren und ein bevorzugtes Landtagswahlrecht noch immer verbunden ist, treten an Stelle der Grundbücher die Landtafeln: sie werden bei den Landesgerichten geführt. — [2]) Vergl. H. Lammasch: Grundriß des Strafrechtes aus „Grundriß des österr. Rechtes".

und sozialen Ansichten des Zeitalters ab. Sie sind daher in steter Umbildung begriffen. Verschiedene Strafzwecke sind in den sogenannten Strafrechtstheorien aufgestellt worden: Vergeltung, Genugtuung und Sühne für den Bruch der Rechtsordnung, Abschreckung oder psychologischer Zwang zur Unterlassung der Straftat, Besserung oder, wenn diese ausgeschlossen, Unschädlichmachung des Verbrechers. Diese einzelnen Strafzwecke schließen einander keineswegs aus. Sie werden mehr oder weniger gleichzeitig angestrebt; es handelt sich nur darum, welcher von ihnen stärker betont und vor den anderen verfolgt werden soll.

Neue Anschauungen über Verbrechen, Strafe und ihr gegenseitiges Verhältnis sind aufgebracht worden durch die anthropologische und die soziologische Richtung der Kriminalistik. Die erstere faßt den Verbrecher als einen durch abnormale Veranlagung, insbesondere durch gewisse Degenerationszeichen gegebenen, in der Regel auf erblicher Belastung beruhenden Menschentypus auf[1]). Die letztere lehrt, unterstützt durch die Kriminalstatistik, den Zusammenhang zwischen dem Verbrecher und den gesellschaftlichen Verhältnissen kennen. Sie faßt das Verbrechen als eine Kollektiverscheinung des gesellschaftlichen Lebens auf. Damit hat sie den Grund zur modernen Kriminalpolitik gelegt, welche neue Gesichtspunkte für die gesellschaftliche Funktion der Strafe, insbesondere aber für die Verhütung von Verbrechen durch Besserungs- und Sicherungsmaßnahmen aufstellt und damit schließlich in die allgemeine Sozialpolitik einmündet[2]).

Je nachdem die eine oder andere jener Theorien in dem positiven Strafrechte und bei der Handhabung desselben überwiegt, sind Art und Vollzug der Strafe verschieden. Die verstümmelnden Leibesstrafen, die Prügelstrafe, die Ehrenstrafen wie Ausstellung am Pranger und der sogenannte bürgerliche Tod sind schon im Aufklärungszeitalter als dem Menschlichkeitsgefühle widersprechend aufgegeben worden. Es erübrigen darnach nur die Todesstrafe, Freiheits- und Geldstrafen. Auch die Todesstrafe ist in einigen Staaten abgeschafft; ob sie in den anderen — und so auch in Österreich — beizubehalten sei, wird heftig umstritten. Die Freiheitsstrafen werden nach der Art des Vollzugs in Grade von verschiedener Schwere abgestuft; in Österreich in schweren Kerker, Kerker, strengen Arrest und Arrest. Dazu kommen noch verschiedene Verschärfungsmittel, gewisse zeitlich begrenzte Ehrenfolgen und gegebenenfalls weitere Freiheitsbeschränkungen wie Landesverweisung gegen Ausländer, Abschaffung gegen Heimatsfremde, Abgabe in Zwangsarbeitsanstalten und Stellung unter Polizeiaufsicht.

Die Strafandrohungen des Strafgesetzes sind, von der Todesstrafe und einigen anderen Ausnahmen abgesehen, bloße Strafrahmen. Sie setzen das Höchstmaß und das Mindestmaß der Strafe fest, überlassen es aber dem Richter, innerhalb dieser Grenzen die Strafe je nach der Beschaffenheit der Tat und der Größe der Schuld zuzumessen, in vielen Fällen auch die Strafart zu bestimmen und die Zulässigkeit polizeilicher Sicherungs- und Besserungsmaßnahmen auszusprechen.

Ein den Anforderungen der Wissenschaft entsprechendes System der strafbaren Handlungen beruht auf der Unterscheidung der durch das Strafrecht zu

[1]) Der Begründer dieser nunmehr allgemein als einseitig anerkannten Richtung ist der Turiner Arzt Cesare Lombroso in seinem Werke l'uomo delinguente. — [2]) Der Führer der kriminalpolitischen Richtung ist Professor Franz v. Liszt in Berlin. Vergl. dessen „Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge". 2 Bde. 1904.

schützenden Rechtsgüter. Aus Zweckmäßigkeitsgründen wird jedoch in dem österreichischen Strafgesetzbuch wie in allen anderen, die sich den französischen Code pénal von 1810 zum Muster genommen haben, diese Einteilung durchkreuzt durch die Dreiteilung in Verbrechen, Vergehen und Übertretungen. Diese Einteilung beruht teils auf prozessualen, teils auf materiellen Unterscheidungen. Auf prozessualen, indem über Übertretungen Einzelrichter bei den Bezirksgerichten, über Verbrechen und Vergehen kollegial besetzte Gerichtshöfe aburteilen, über die im Gesetze besonders bezeichneten sowie die mit schweren Strafen (mit Tod oder Kerker im Ausmaße von mehr als 5 Jahren) bedrohten Verbrechen aber, ferner über alle politischen oder durch den Inhalt einer Druckschrift verübten Verbrechen und Vergehen die Geschworenen urteilen; auf materiellen, indem Verbrechen mit Tod oder Kerker, Vergehen und Übertretungen mit Arrest oder Geldstrafe bedroht sind, Verbrechen nur mit bösem Vorsatz begangen werden können, während es neben wesentlich dolosen Vergehen auch auf Fahrlässigkeit oder Ungehorsam gegen das Gesetz beruhende gibt. Von Belang ist auch die Unterscheidung zwischen „gemeinen" und politischen Delikten. Sie beruht auf der Einteilung der Verbrechen in solche gegen die Rechte der Individuen und gegen die Interessen der im Staate organisierten Gesamtheit, ohne sich mit ihr völlig zu decken, und ist in mehrfacher Hinsicht von Belang, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit der Geschworenengerichte, der Art des Strafvollzugs und der Auslieferung ausländischer Verbrecher an ihre Heimatstaaten.

Das österreichische allgemeine Strafgesetz trägt das Datum des 27. Mai 1852, ist aber, wie das Kundmachungspatent zutreffend besagt, im wesentlichen nur „eine neue Ausgabe" des Strafgesetzes von 1803, das hinwieder auf Vorarbeiten beruht, die bis in die Zeit Josefs II. zurückgehen. Es ist daher völlig veraltet, entspricht in vielen Punkten weder dem Rechtsempfinden der Gegenwart noch den Zielpunkten der modernen Kriminalpolitik und trägt den Gesichtspunkten des Verfassungs- und Rechtsstaates nicht genügend Rechnung. Zahlreiche Lücken sind im Laufe der Zeit dadurch entstanden, daß mit der fortschreitenden Kultur immer neue, des Rechtsschutzes bedürftige gesellschaftliche Werte entstehen, anderseits aber auch die verbrecherischen Angriffe neue, von der alten Gesetzgebung nicht vorgesehene Formen annehmen. Dadurch sind zahlreiche neue Strafbestimmungen veranlaßt worden, die zum Teil in Verbindung mit der verwaltungs- und zivilrechtlichen Ordnung des gleichen Gegenstandes in den sogenannten strafrechtlichen Nebengesetzen enthalten sind, so z. B. über gewisse Preßdelikte im Preßgesetze, über Verletzungen des Vereins- und Versammlungsrechtes in dem Vereins- und Versammlungsgesetze. Es fehlt aber die Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit; die neuen Gesetze sind zum Teil auf völlig anderen Grundlagen aufgebaut, wie das allgemeine Strafgesetz, mit ihm mitunter auch unvereinbar. Bei dieser Sachlage ist die Reform des Strafgesetzes, das seinerzeit als ein Meisterwerk der Gesetzgebungskunst galt, unvermeidlich. Die Reformbestrebungen reichen weit zurück; mehrere Entwürfe haben zu keinem Ergebnisse geführt; nunmehr liegt ein neuer Entwurf der wissenschaftlichen Kritik vor[1]). Möge ihm ein besseres Geschick beschieden sein!

[1]) Vergl. W. Graf Gleispach: Der österreichische Strafgesetzentwurf. Wien 1910.

Nicht das ganze Strafrecht ist in dem allgemeinen Strafgesetz und den strafrechtlichen Nebengesetzen enthalten, die seine Ergänzung bilden. Sie behandeln nur jene Delikte, die den ordentlichen Gerichten zur Aburteilung überwiesen sind. Aber auch andere Rechtsgebiete bedürfen der Sicherung durch Strafandrohungen. Hier ist in erster Linie zu nennen das Militärstrafrecht, dessen Ausscheidung aus dem allgemeinen Strafrechte durch die besonderen Erfordernisse und Bedingungen des Militärdienstes und der militärischen Disziplin gerechtfertigt ist; es wird geregelt durch das Militärstrafgesetzbuch vom 15. Jänner 1855. Die Übertretung der Gesetze über die indirekten Steuern wird von besonderen Stellen (den Gefällsgerichten) nach dem Strafgesetzbuch über Gefällsübertretungen vom 11. Juli 1835 bestraft. Die direkten Steuergesetze enthalten ihr eigenes Strafrecht, das von den mit der Steuerveranlagung betrauten politischen Behörden gehandhabt wird. Das Polizeistrafrecht entbehrt bis jetzt einer einheitlichen Regelung. Es ist in zahlreichen Verwaltungsgesetzen und Verordnungen enthalten. Die Verhängung der Strafen steht in Sachen der Ortspolizei den Gemeindevorstehern, im übrigen den politischen und Polizeibehörden zu. Das Disziplinarstrafrecht[1]) entbehrt einer modernen und entsprechenden Regelung. Seine Reform ist im Zusammenhange mit einer „Dienstpragmatik" der Staatsbeamten im Zuge.

Was für das materielle Strafrecht Österreichs erst angestrebt wird, eine den modernen Anforderungen entsprechende Neugestaltung, ist für den Strafprozeß, soweit er sich vor den ordentlichen Gerichten abspielt, durch die Strafprozeßordnung vom 23. Mai 1873 verwirklicht. Sie beruht auf dem französischen Code d'instruction criminelle von 1808 und hat an die Stelle des alten Inquisitionsprozesses den von der Verfassung vorgeschriebenen Anklageprozeß gesetzt[2]). Im Inquisitionsprozesse wird die Verfolgung von Amts wegen eingeleitet; der Inquisit ist nur Objekt der Untersuchung, nicht Prozeßpartei, die Verteidigung vielfach beschränkt; das Gericht entscheidet nach der Aktenlage und ist dabei an feste Beweisregeln gebunden. Anders im modernen Strafprozesse. Durch das Anklageprinzip ist er zu einem Parteiprozeß geworden. Der Strafanspruch des Staates wird durch den Staatsanwalt vertreten. Nach dem Legalitätsprinzip ist er verpflichtet, alle strafbaren Handlungen, welche zu seiner Kenntnis kommen und nicht bloß auf Verlangen eines Beteiligten zu untersuchen und bestrafen sind (sogenannte Antragsdelikte) von Amts wegen zu verfolgen (Offizialdelikte) und daher wegen deren Untersuchung und Bestrafung durch das zuständige Gericht das Erforderliche zu veranlassen. Dem Staatsanwalte gegenüber hat auch der Beschuldigte, dem ein rechtskundiger Beistand als Verteidiger zur Seite steht[3]), die Stellung eines Prozeßsubjekts, dem in allen Stadien des Verfahrens Gelegenheit zur Verteidigung gegeben ist. In der Regel findet zur vorläufigen Aufhellung des Sachverhaltes eine Voruntersuchung statt. In den Anklagezustand wird der Beschuldigte durch die bei dem Gericht eingebrachte Klageschrift des Anklägers versetzt, wofern nicht etwa seinem Einspruche dagegen durch das Obergericht

[1]) Vergl. S. 113. — [2]) Im Militärstrafverfahren gilt noch der Inquisitionsprozeß. Die zahlreichen, zum Teil noch aus dem 18. Jahrhundert stammenden Vorschriften hierüber wurden 1884 unter dem Titel „Militärprozeßordnung" zusammengefaßt. Eine Reform derselben im modernen Geiste ist unabweislich und im Zuge. — [3]) Dem Angeklagten, der nicht selbst einen Verteidiger gewählt hat, wird — außer in Übertretungsfällen — ein solcher von Amts wegen bestellt.

Folge gegeben worden ist. Die Entscheidung über Schuld und Strafe fällt in der öffentlichen[1]) und mündlichen Hauptverhandlung. Hier wird durch das Zusammenwirken der Parteien mit dem Gerichte der Tatbestand möglichst klargestellt, wobei dem Richter weitgehende Befugnisse nicht nur zur Leitung der Verhandlung, sondern auch zur Ermittelung der Wahrheit gegeben sind. Ohne an Beweisregeln gebunden zu sein, fällt das Gericht sein Urteil unter dem unmittelbaren Eindrucke der Verhandlung. In Schwurgerichtsverhandlungen entscheiden die Geschworenen nur über die Schuldfrage und darüber, ob gewisse, eine Änderung des Strafsatzes oder der Strafart begründende Erschwerungs- oder Milderungsumstände vorhanden sind[2]). Die Folgerungen daraus zieht dann der mit rechtsgelehrten Richtern dauernd besetzte Gerichtshof durch Freispruch oder Bemessung der Strafe[3]). Darin, daß Männer aus dem Volke als Geschworene über die Schuldfrage entscheiden, wird eine weitere Gewähr für die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und für die Übereinstimmung derselben mit dem naiven Rechtsgefühl des Volkes gesucht. Über die nicht vor die Geschworenen verwiesenen Verbrechen und Vergehen entscheidet der Gerichtshof erster Instanz, über Übertretungen der Einzelrichter des Bezirksgerichtes in einem vereinfachten Verfahren.

Das S t a n d r e c h t bringt ein beschleunigtes Verfahren mit sich, in welchem das gefällte Strafurteil, bei Verurteilung regelmäßig auf Todesstrafe, ohne Zulassung von Rechtsmitteln sofort vollzogen wird. Es kann verhängt werden in Fällen des Aufruhrs oder wenn Mord, Raub, Brandlegung oder verbrecherische Beschädigung fremden Eigentums sich in gefährlicher Weise häufen. Zuständig wird dann ausschließlich der Gerichtshof erster Instanz.

XXXVI. Das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Das dritte Gebiet der Rechtsprechung ist die öffentliche Verwaltung. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Amtsgewalt der Behörden bildet das Staatsgrundgesetz über die Regierungs- und Vollzugsgewalt. Darnach sind die Staatsbehörden innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises befugt, auf Grund der Gesetze Verordnungen zu erlassen und Befehle zu erteilen und sowohl die Beobachtung dieser letzteren als der gesetzlichen Anordnungen selbst gegenüber den hiezu Verpflichteten zu erzwingen. Aber nicht die ganze Verwaltung setzt obrigkeitliche Gewalt voraus. Neben obrigkeitlichen Maßnahmen besteht sie auch in privatrechtlichen Geschäften und tatsächlichen Verrichtungen zur Durchführung der Verwaltungsaufgaben. Das Vorgehen der Verwaltungsbehörden, das V e r w a l t u n g s v e r f a h r e n, ist, wenn auch nicht einheitlich und in einer

[1]) Aus Gründen der Sittlichkeit und öffentlichen Ordnung kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. — [2]) Die Geschworenengerichte können für ein bestimmtes Gebiet gänzlich oder hinsichtlich gewisser strafbarer Handlungen eingestellt werden, wenn dies erforderlich ist, um eine unparteiische und unabhängige Rechtsprechung zu sichern. Vergl. oben S. 142. — [3]) Anders im S c h ö f f e n g e r i c h t, welches rechtsgelehrte Richter und Laienrichter aus dem Volke zur Entscheidung über Schuld und Strafe in einem einheitlichen Kollegium vereint. Seine Einführung in Österreich wird in Verbindung mit der Einschränkung der Geschworenengerichte anläßlich der Vorbereitungen zur Reform der Strafprozeßordnung erwogen.

den Bedürfnissen der Gegenwart durchaus entsprechenden Weise rechtlich geregelt. Es wird von dem Offizialprinzip beherrscht: die Behörden haben von Amts wegen zu handeln; auch wenn ihre Tätigkeit durch das Gesuch einer Partei veranlaßt ist, liegt es an ihnen, den Sachverhalt aufzuhellen und den Gang der Verhandlung zu bestimmen. In formeller Hinsicht lassen sich die obrigkeitlichen Verwaltungshandlungen in drei Gruppen einteilen: Durch Entscheidungen wird — ebenso wie beim gerichtlichen Urteil — ein allgemeiner Rechtssatz auf einen bestimmten Fall angewendet; die Verfügung gewährt oder entzieht Rechte, legt Gebote oder Verbote auf, um gewisse Verwaltungszwecke zu verwirklichen; die Beurkundung beglaubigt Tatsachen, die rechtlich von Belang sind, durch ein Amtszeugnis. Die Entscheidung spricht nur aus, was nach den bestehenden Vorschriften rechtens ist: sie wirkt deklaratorisch. Die Verfügung begründet, verändert oder beendet Rechte: sie wirkt konstitutiv. Der Inhalt der Entscheidung ist rechtlich gebunden; bei der Verfügung ist dem sachgemäßen Ermessen der Behörden ein freierer Spielraum gewährt. Wer sich durch eine Entscheidung oder Verfügung in seinem Rechte verletzt fühlt, kann innerhalb gewisser Fristen durch den Rekurs ihre Überprüfung durch die übergeordnete Behörde bewirken. Die Befolgung obrigkeitlicher Befehle wird nötigenfalls durch die sogenannte politische Exekution (politisch im Gegensatze zur gerichtlichen) erzwungen.

Es entspricht dem Gedanken des Rechtsstaates, daß die Beziehungen des Einzelnen zur Staatsgewalt rechtlich geregelt und unter richterlichen Schutz gestellt seien. Dadurch werden die Befugnisse, welche die öffentliche Rechtsordnung den Untertanen zuerkannt, zu subjektiven Rechten derselben. Ihr Schutz ist die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Forderung des doktrinären Liberalismus, diesen Schutz den ordentlichen Gerichten anzuvertrauen, wurde bald als undurchführbar erkannt. Dafür wurden besondere Verwaltungsgerichte geschaffen. In den deutschen Bundesstaaten sind sie nach Instanzen gegliedert und sind die mittleren und unteren Instanzen mit den Verwaltungsbehörden vereinigt. In Österreich spielt sich die ordentliche Rechtsprechung auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes gänzlich innerhalb des Organismus der Verwaltung ab, indem die oberen Instanzen im Rekurswege die Entscheidungen der Unterbehörden überprüfen, sie bei wesentlichen Formgebrechen kassieren, sonst bestätigen oder abändern. Hiebei fehlt es aber an den Garantien richterlicher Unabhängigkeit und Unbefangenheit. Daher tritt noch eine außerordentliche Rechtshilfe durch eigentliche Gerichtshöfe, durch den Verwaltungsgerichtshof, in gewissen Fällen durch das Reichsgericht, ein.

Der Verwaltungsgerichtshof ist, soweit nicht die ordentlichen Gerichte oder das Reichsgericht kompetent sind, berufen darüber zu entscheiden, ob jemand durch eine Entscheidung oder Verfügung einer (staatlichen oder autonomen) Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt worden ist. Gewisse Angelegenheiten sind im Hinblicke auf das staatsrechtliche Verhältnis zu Ungarn, auf die Rücksichten des öffentlichen Dienstverhältnisses oder weil der Rechtsschutz anderweitig gesichert ist, von seiner Kompetenz ausgeschlossen. Insbesondere entscheidet der Verwaltungsgerichtshof nicht über solche Angelegenheiten, in denen und insoweit die Verwaltungsbehörde nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt ist. Der Verwaltungsgerichtshof kann erst dann angerufen werden,

wenn der administrative Instanzenzug erschöpft ist. Er entscheidet nur kassatorisch: findet er die Beschwerde begründet, so hebt er den angefochtenen Bescheid auf. Bei der neuerlichen Entscheidung in der gleichen Sache ist aber die Behörde an die Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes gebunden; insofern wirkt sie zugleich reformatorisch. Der Verwaltungsgerichtshof wird durch das Gesetz vom 25. Oktober 1875 und einige spätere Gesetze geregelt. Er hat seinen Sitz in Wien und besteht aus rechtsgelehrten Berufsrichtern, denen alle Privilegien der richterlichen Stellung zukommen.

Neben dem Verwaltungsgerichtshof fungiert als ein Spezialverwaltungsgerichtshof auch das Reichsgericht. Ursprünglich gleichsam als ein gerichtlicher Regulator des gesamten Verfassungslebens gedacht, entscheidet das Reichsgericht „über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte, nachdem die Angelegenheit im vorgeschriebenen administrativen Wege ausgetragen worden ist". Die Entscheidung des Reichsgerichtes beschränkt sich darauf, festzustellen, ob eine Rechtsverletzung stattgefunden hat oder nicht. Sie hat also weder kassatorische noch reformatorische Wirkung. Sie wirkt nur durch ihr moralisches Gewicht und beeinflußt zumindest das weitere Verhalten der Verwaltungsbehörden.

Noch zwei andere Aufgaben hat das Reichsgericht zu erfüllen. Es entscheidet über Ansprüche einzelner Länder an den Staat, der Länder untereinander, auch über Ansprüche, welche von Gemeinden, Körperschaften oder einzelnen Personen an den Staat oder einzelne Länder gestellt werden, wenn solche Ansprüche zur Austragung im ordentlichen Rechtswege nicht geeignet sind.

Endlich entscheidet das Reichsgericht endgültig bei Kompetenzkonflikten. Solche liegen dann vor, wenn die Entscheidung in derselben Sache von solchen Behörden beansprucht (positiver Kompetenzkonflikt) oder abgelehnt wird (negativer Kompetenzkonflikt), welche keine gemeinsame höhere Instanz über sich haben. Um den Rechtsschutz durch solche Streitigkeiten nicht zu beeinträchtigen, steht es dem Reichsgerichte zu, Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, zwischen einer Landesvertretung und den obersten Regierungsbehörden, endlich zwischen den autonomen Landesorganen (den Landesausschüssen) verschiedener Länder zu entscheiden. Zwischen allen den genannten Behörden sind positive Kompetenzkonflikte vorgesehen, negative nur zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden. Bei positiven Kompetenzkonflikten steht es der Verwaltungsbehörde zu, ihre Zuständigkeit durch Erhebung des Konfliktes und Antrag auf Entscheidung desselben beim Reichsgerichte zu wahren; die Austragung eines negativen Kompetenzkonfliktes herbeizuführen ist Sache der Partei, die durch die beiderseitige Ablehnung der Zuständigkeit betroffen wird.

Die politischen Absichten, die die Verfassung mit dem Reichsgericht verfolgt, äußern sich in den Bestimmungen über seine Zusammensetzung. Es besteht aus dem Präsidenten, seinem Stellvertreter, 12 Mitgliedern und 4 Ersatzmännern. Der Präsident und sein Stellvertreter werden vom Kaiser frei ernannt. Für die eine Hälfte der Mitglieder und Ersatzmänner erstattet das Herrenhaus, für die andere Hälfte das Abgeordnetenhaus Besetzungsvorschläge; für jede der zu besetzenden Stellen werden drei sachkundige Männer bezeichnet; einen derselben ernennt der

Kaiser auf Lebensdauer. Die Mitgliedschaft ist ein richterliches Amt, und zugleich ein Ehrenamt. Das Reichsgericht hat seinen Sitz in Wien und hält seine regelmäßigen Sitzungen alle drei Monate ab.

Neben dem Verwaltungsgerichtshofe und dem Reichsgerichte kommen auch noch andere Gerichte in die Lage, über Verwaltungsrechtsangelegenheiten zu entscheiden: der Staatsgerichtshof[1]) gelegentlich der Ministeranklagen, der Patentgerichtshof bei Berufungen gegen die Nichtigkeitserklärung eines Patentes[2]), die ordentlichen Gerichte in solchen Privatrechtsangelegenheiten, deren Entscheidung zunächst den Verwaltungsbehörden zusteht[3]).

XXXVII. C. Die Verwaltung.

Nach der Gesetzgebung und Rechtsprechung ist als dritte Staatsfunktion nunmehr die Verwaltung zu besprechen. Wir haben sie gekennzeichnet als die Tätigkeit zur Verwirklichung der über die Schaffung und Sicherung der Rechtsordnung hinausgehenden Staatszwecke[4]). Ebenso mannigfach wie diese sind demnach auch die Gegenstände, die Zielpunkte, die Mittel und Wege der öffentlichen Verwaltung.

Das fast unübersehbare Gebiet öffentlicher Tätigkeit, das wir hiermit betreten, kann unter verschiedenen Gesichtspunkten eingeteilt werden; am übersichtlichsten nach den Gegenständen und Aufgaben. Darnach unterscheidet man fünf Hauptgebiete: die auswärtigen Angelegenheiten, die Wehrmacht, die Justiz, die Finanzen und die inneren Angelegenheiten. Zur inneren Verwaltung rechnet man alles, was nicht den vier anderen Hauptgebieten angehört, deren Inhalt schon durch ihren Namen genügend gekennzeichnet wird. Das große und mannigfaltige Gebiet der inneren Verwaltung zerfällt weiterhin in eine Reihe von Zweigen, die unter verschiedene Ministerialressorts aufgeteilt sind[5]). Eine erschöpfende Darstellung oder auch nur die Anführung aller dieser Zweige liegt nicht im Zwecke dieses Buches. Es können hier nur jene herausgehoben werden, die wegen ihrer allgemeinen Bedeutung keinem Gebildeten unbekannt bleiben dürfen. Was hierüber mitgeteilt werden kann, nachdem vorerst die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten und der Wehrmacht besprochen ist, findet sich unter den folgenden Gesichtspunkten angeordnet: Zunächst wird das Bevölkerungswesen, die Sicherheitspolizei und das öffentliche Gesundheitswesen besprochen. Aus der Pflege geistiger Interessen wird die Unterrichtsverwaltung hervorgehoben[6]). Das weite Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Verwaltung zerfällt in fünf Abschnitte: in dem ersten werden die wichtigsten allgemeinen Gesichtspunkte der Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt; die anderen behandeln die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung auf den Gebieten der Landwirtschaft, des Gewerbes, des Verkehres und der sozialen Fürsorge. Den Schluß bildet eine gedrängte Darstellung der Finanzverwaltung. Die Darstellung muß sich, soweit sie auf diese Dinge überhaupt eingeht, auf allgemeine Gesichtspunkte und knappe Andeutung beschränken.

[1]) Vergl. oben S. 94. — [2]) Vergl. unten S. 196. — [3]) Vergl. oben S. 104ff. — [4]) Vergl. über die Abgrenzung der Justizverwaltung von der Rechtspflege S. 144, Anm. 2, und über den Begriff der Finanzen S. 218. — [5]) Vergl. oben S. 106. — [6]) Die Pflege religiöser Interessen ist bereits im XXVII. Kapitel anläßlich der Erörterung der Glaubensfreiheit besprochen worden.

Sie vermittelt kein abgeschlossenes oder auch nur ausreichendes Wissen, will aber in dem Leser den Wunsch erwecken, sich solches zu verschaffen[1]).

Die öffentliche Verwaltung ist in steter Erweiterung begriffen. Der Umschwung der Anschauungen über den Beruf des Staates im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben[2]) bringt es mit sich, daß seiner Verwaltung — und das gleiche gilt auch von der Selbstverwaltung — immer neue und größere Aufgaben gestellt werden, so daß man von einem förmlichen Gesetz der Ausdehnung der öffentlichen Tätigkeit und des dadurch bedingten Bedarfes sprechen kann[3]).

Bevor wir auf die einzelnen Verwaltungszweige eingehen, ist jene besondere Art der Verwaltungstätigkeit zu besprechen, die als P o l i z e i bezeichnet wird. Das Wort Polizei hat im Laufe der Zeit seine Bedeutung geändert und wird auch jetzt nicht immer im gleichen Sinne gebraucht. Als der obsolute Fürstenstaat sich seiner Verwaltungsaufgaben bewußt ward, bezeichnete man die gesamte innere Verwaltung im Gegensatze zur Justiz als Polizei. Sie setzte die obrigkeitliche Gewalt ein, um einen guten Zustand der öffentlichen Ordnung herbeizuführen und sie vor Störung zu bewahren. Späterhin lernte man die Kultur- und Wohlfahrtsinteressen auch in der Form der „Pflege", also ohne Gewaltanwendung fördern; nun schränkte man den Begriff der Polizei auf jenen Teil der inneren Verwaltung ein, der Zwangsgewalt erfordert. Eine brauchbare Einteilung der öffentlichen Verwaltung läßt sich daraus jedoch nicht ableiten. Denn Herrschaftsgewalt ist dem Staate in allen Zweigen seiner Betätigung eigen; auch zu Wohlfahrtszwecken macht er von ihr Gebrauch, man denke nur an den Zwangscharakter der Sozialversicherung.

Der moderne Sprachgebrauch verwendet das Wort „Polizei", um den Zweck gewisser obrigkeitlicher Maßnahmen zu bezeichnen: nämlich die Bewahrung der öffentlichen Ordnung vor Störungen. In dieser Absicht macht der Staat von der Gesetzgebung wie von der Verordnungs-, Befehls- und Strafgewalt Gebrauch, um die Handlungsfreiheit der Staatsbürger soweit einzuschränken, wie es die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfordert. Daraus entspringen die Polizeigesetze, die Polizeiverordnungen, die individuellen Polizeigebote und -Verbote, endlich die zu ihrer Durchsetzung verhängten Polizeistrafen. Wie weit dabei im Einzelnen gegangen werden soll, darüber sind die Meinungen freilich geteilt. Je mehr Sinn für Gesetzlichkeit und Ordnung die Bevölkerung hat, desto weniger braucht sie polizeilich behütet und bevormundet zu werden. Dem Gedanken des Rechtsstaates entspricht die Anforderung, daß die Anordnungen der Polizei auf gesetzlicher Grundlage beruhen sollen, und daß der von diesen Anordnungen oder den zu ihrer Sicherung verhängten Strafen Betroffene die Entscheidung des Richters anrufen könne. Die letztere Forderung ist in Österreich allerdings noch nicht verwirklicht.

Die Polizei ist demnach ein Gesichtspunkt, der fast in allen Zweigen der inneren Verwaltung mehr oder weniger zur Geltung gelangt. Ist die staatliche Ordnung selbst Gegenstand des Schutzes, so spricht man von Staats- oder politi-

---

[1]) Die beste Handhabe hiezu bieten die auf S. 38 und 39 angegebenen Nachschlagewerke, für Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik auch die daselbst genannten Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft. — [2]) Vergl. darüber insbesondere das XLII. Kapitel, S. 182 ff. — [3]) Vergl. das XLVII. Kapitel, S. 218 f.

scher Polizei; im übrigen wird die Polizei je nach der Art der zu schützenden Gegenstände oder der abzuwehrenden Gefahren gegliedert. Es gibt eine Gesundheits-, Unfalls-, Gewerbe-, Theater-, Sittenpolizei u. s. w. Prävention und Repression, eigentliche Polizeimaßnahmen und positive Förderung treffen dabei häufig zusammen. Aber bei gewissen Verwaltungszweigen überwiegen doch die „polizeilichen" Gesichtspunkte so sehr, daß man sie — wie in den oben angeführten Beispielen — durch eine Wortverbindung mit „Polizei" bezeichnet. Nach dem örtlichen Kreise der Gefährdung unterscheidet man ferner Orts- und allgemeine Landespolizei, nach der Art der Organe, die sie handhaben, Gemeinde- und Staatspolizei.

Von der Organisation der Verwaltung, insbesondere von der Scheidung in Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, ist bereits im XX. Kapitel[1]), von dem Verwaltungsverfahren, sowie dem den Staatsbürgern hiebei gewährten Rechtsschutze im XXXVI. Kapitel[2]) die Rede gewesen. Hier haben wir es daher lediglich mit den Zielen, den Einrichtungen und Mitteln der wichtigsten Verwaltungszweige zu tun.

---

[1]) Vergl. oben S. 107 f. — [2]) Vergl. oben S. 157 f.

Siebenter Teil.

Die einzelnen Verwaltungszweige.

XXXVIII. Die auswärtigen Angelegenheiten.

Kein Kulturstaat vermag seine Interessen auf das Gebiet zu beschränken, das seiner eigenen Gewalt unterworfen ist. Geistige Gemeinschaft verbindet alle Volkskulturen zur höheren Einheit der „Zivilisation" und die wirtschaftlichen Wechselbeziehungen sind so rege geworden, daß sich über den einzelnen Volkswirtschaften bereits der Begriff der Weltwirtschaft erhebt. Alle zivilisierten Staaten werden durch die Gemeinsamkeit der Kultur, der religiösen und sittlichen Überzeugungen, der politischen und Rechtsgrundsätze zu einer Kulturgemeinschaft, durch den Nutzen, den sie aus dem Austausch materieller und geistiger Güter ziehen, zu einer Interessengemeinschaft zusammengefaßt. Anderseits ist durch die Mannigfaltigkeit der Berührungspunkte auch die Reibungsfläche vergrößert und die Möglichkeit von Interessenkonflikten gegeben. Um die gemeinsamen Interessen besser wahrnehmen zu können und die gewaltsame Entscheidung von Streitigkeiten zu vermeiden, sind die Beziehungen der Staaten untereinander in bezug auf die Ausübung ihrer Hoheitsrechte nach der Weise des Rechtes durch Normen geregelt, die von den einzelnen Staaten als verbindlich anerkannt werden. Der Inbegriff dieser Normen macht das Völkerrecht aus[1]); die Staaten, die an der gemeinsamen Rechtsüberzeugung teil haben, worauf das Völkerrecht beruht[2]), werden dadurch zur Völkerrechtsgemeinschaft zusammengefaßt. Zwischen ihnen besteht ein ständiger, rechtlich geregelter Verkehr auf dem Fuße grundsätzlicher Gleichberechtigung.

Nur zum Teile sind die Regeln des Völkerrechtes durch ausdrückliche Rechtssatzungen, insbesondere durch Vereinbarungen der Staaten selbst geschaffen worden. Ein großer Teil derselben ist ungesatztes Recht, Gewohnheitsrecht: das gemeinsame Rechtsbewußtsein wird durch die tatsächliche Übung bekundet. Jene Regeln sind positives, geltendes Recht, obwohl es an einer den einzelnen Staaten übergeordneten Macht zur Durchführung fehlt: sie werden von allen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft als verbindlich anerkannt. Hat auch der Gedanke einer erschöpfenden Kodifikation des Völkerrechtes wenig Aussicht, so bringt es doch das Bestreben der Staaten, ihre Beziehungen auf eine sichere Grundlage zu stellen und insbesondere die Schrecken des Krieges zu vermeiden oder doch zu mildern mit sich, daß das Völkerrecht immer mehr durch vertragsmäßige Rechtssatzungen ausgebaut wird. Unter diesen sind insbesondere hervorzuheben die beiden Genfer Konventionen von 1864 und 1906 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken bei den im Felde stehenden Heeren, die Abkommen der beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 über die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten und die Gesetze und Gebräuche des

[1]) Vergl. Anm. 3 auf S. 38. — [2]) Vergl. das II. Kapitel, S. 21.

Landkrieges und im Anschlusse daran die Londoner Seerechtserklärung von 1909, womit die Regeln des Seekriegsrechtes festgelegt worden sind.

Ihrem Inhalte nach können die Wechselbeziehungen der Staaten und damit auch die Normen des Völkerrechtes in drei große Gruppen zerlegt werden. Die erste umfaßt alle Abmachungen, die den politischen Machtbereich der Staaten betreffen, die zweite bezweckt die Förderung internationaler Kultur- und Wohlfahrtsinteressen, die dritte regelt die Art des Verkehres der Staaten untereinander im Frieden und im Kriege. Die eben angeführten Abmachungen gehören durchaus der letzterwähnten Gruppe an. Hier sind nur die beiden ersteren Gruppen kurz zu kennzeichnen.

In politischer Hinsicht beruht die Staatengesellschaft auf dem Gedanken des Gleichgewichtes zwischen den Großmächten. Seit dem Beginne des 16. Jahrhunderts ist die Herstellung und Erhaltung des europäischen Gleichgewichtes bestimmend für die politische Gruppierung der Kulturstaaten. Früher war die Machtpolitik hauptsächlich auf den Erwerb von Land und Leuten gerichtet. In dem Maße als der Erdball der europäischen Kultur erschlossen wurde und die Volkswirtschaften sich entwickelten, wurde die auswärtige Politik zeitlich und räumlich immer weitsichtiger. Nunmehr ist sie in erster Linie darauf gerichtet, die Bedingungen der wirtschaftlichen Entfaltung des Staatsvolkes und damit auch der Staatsmacht auf Generationen hinaus zu sichern; demgemäß muß sie auch ihren räumlichen Interessenbereich erweitern. Die halb- und unzivilisierten Länder werden wirtschaftlich erschlossen und in die Politik der Kulturstaaten einbezogen. Zugleich mit den wirtschaftlichen Interessen erstrecken sich auch die Machtbestrebungen der Großmächte, voraus der Seemächte über die ganze Erde. Der Gedanke des europäischen Gleichgewichtes hat sich erweitert zu einem System des Gleichgewichtes und der Aufteilung der Interessensphären zwischen den Weltmächten. In dieses System sind auch die kleineren Staaten, ja selbst die halb- und unzivilisierten Länder einbezogen durch den Anschluß an diejenigen Großmächte, in deren Macht- oder Interessenbereich sie gelegen sind[1]). Es ist befestigt durch die anläßlich von Friedensschlüssen und auf internationalen Kongressen getroffenen Abmachungen und durch sonstige Verträge, die den politischen Machtbereich der einzelnen Staaten abgrenzen, und wird durch mannigfache Bündnisse vor Störungen bewahrt.

Trotzdem ergeben sich innerhalb dieses Systems allmähliche Verschiebungen durch die verschiedene Entwickelung der wirtschaftlichen und militärischen Macht. Daher muß das Bestreben aller Staaten, die sich den „Platz an der Sonne" sichern wollen, darauf gerichtet sein, sich weder in der einen noch in der anderen Hinsicht von ihren Rivalen überflügeln zu lassen. Auf die Dauer gilt in der äußeren Politik jeder Staat doch nur soviel als er vermag. Daran wird auch durch das System der Bündnisse nichts geändert, in dem das Gleichgewicht der Großmächte verankert ist. Denn jeder Bundesgenosse wird nach seiner wirtschaftlichen und militärischen Leistungsfähigkeit gewertet. Diese hängt aber mit der inneren Ordnung, mit der strammen Zusammenfassung der Volkskräfte zur Staatsmacht aufs engste zu-

[1]) Eine Ausnahmsstellung nehmen die neutralisierten Staaten (die Schweiz, Belgien, Luxemburg) ein. Sie dürfen keine andern Kriege als zur Verteidigung führen und daher auch keine Verträge schließen, durch die sie weiterhin zur Kriegführung verpflichtet werden könnten.

sammen. Darin liegt eine ernste Mahnung für alle politischen Parteien, über ihren Streitpunkten die wichtigen auswärtigen Interessen nicht zu übersehen, die sie durch innere Zwietracht gefährden. Denn nochmals: Auswärtige Interessen sind nichts anderes als die im Auslande gelegenen Bedingungen innerer Wohlfahrt, sei es der Gegenwart oder der Zukunft.

Während die erste Gruppe völkerrechtlicher Abmachungen den Machtbereich der Staaten betrifft, trägt die zweite Sorge für ihre Solidarinteressen auf dem Gebiete der Kultur und der Wohlfahrt. Sowohl die Rechtspflege als auch die Verwaltung der einzelnen Staaten stoßen auf Aufgaben, die sie für sich allein nicht erfüllen können, bei denen sie auf die Mitwirkung anderer Staaten angewiesen sind und demnach auch auf deren Anliegen Rücksicht nehmen müssen. In der ersteren Hinsicht tritt dem Völkerrecht ein internationales Privatrecht und Strafrecht zur Seite. Es bestimmt, welches örtliche Recht angewendet werden soll, wenn die Rechtssätze verschiedener Staaten in Betracht kommen (sogenannte Statutenkollision), und regelt die Rechtshilfe für die Zivil- und Strafrechtspflege, insbesondere die Auslieferung von Verbrechern.

Die Schranken, welche die Staatsgrenzen der staatlichen Kultur- und Wohlfahrtspflege ziehen, werden durch das internationale Verwaltungsrecht überwunden. Es beruht teils auf Einzelnverträgen mit den beteiligten Staaten, teils auf Kollektivverträgen, welche eine Mehrzahl von Staaten, in mancher Hinsicht sogar sämtliche zivilisierten Staaten zu „Unionen" behufs Wahrnehmung gleichartiger und solidarischer Interessen zusammenschließen. Solcher Art sind z. B. der Weltpostverein, der allgemeine Telegraphenverein, die Vereinigungen für das internationale Eisenbahnfrachtrecht, zum Schutze des Urheberrechtes, zur Bekämpfung gewisser Epidemien u. s. w. Es liegt auf der Hand, daß durch derartige Verwaltungsbündnisse auch das nationale Verwaltungsrecht der einzelnen Staaten gleichartiger wird, wie denn umgekehrt die Gleichartigkeit der nationalen Verwaltungseinrichtungen den internationalen Zusammenschluß erleichtert.

Wenden wir uns nach dieser flüchtigen Übersicht über das weite Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten der internationalen Stellung der Österreichisch-ungarischen Monarchie als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft zu, so bildet sie in völkerrechtlicher Hinsicht eine Einheit. Das ergibt sich aus der Gemeinsamkeit des Monarchen, der sie wie in jeder anderen Hinsicht so auch nach außen hin vertritt, ferner aus der Gemeinsamkeit der auswärtigen Angelegenheiten, des Kriegswesens, sowie der für die auswärtige Politik maßgebenden Interessen, voraus der Handelsinteressen, denen ja auch die Einheitlichkeit des Zollgebietes entspricht[1]). Hier können wir weder die einzelnen auswärtigen Angelegenheiten der Monarchie noch die Ziele ihrer auswärtigen Politik besprechen, sondern nur die Organe, die zu ihrer Wahrnehmung berufen sind, und die Formen, in denen sie erfolgt.

Die Österreichisch-ungarische Monarchie (und damit auch jeder ihrer staatsrechtlichen Bestandteile) wird völkerrechtlich in jeder Hinsicht durch den Kaiser vertreten. Er erklärt Krieg und schließt Frieden, schließt unter den verfassungsmäßigen Bedingungen die Staatsverträge ab, entsendet und empfängt die Gesandten, bestimmt die Zielpunkte und Richtlinien der auswärtigen Politik. Die

[1]) Vergl. das XI. Kapitel, S. 61 und 64.

tatsächliche Leitung derselben obliegt dem (gemeinsamen) k. u. k. Ministerium des Äußern. Der Verkehr mit dem Auslande spielt sich in den durch das Völkerrecht geregelten Formen entweder unmittelbar zwischen den auswärtigen Ämtern der einzelnen Staaten ab, oder wird durch Agenten vermittelt, die kraft allgemeiner oder besonderer Vollmacht ihren Staat ständig oder aus besonderen Anlässen (z. B. bei diplomatischen Kongressen) vertreten. Die ständigen Agenten zerfallen in zwei Gruppen; die einen, die Gesandten, besitzen „diplomatischen Charakter"; sie vertreten den Staat in allen seinen völkerrechtlichen Beziehungen; die anderen, die Konsuln, sind, von besonderen Aufträgen abgesehen, hauptsächlich zur Wahrung wirtschaftspolitischer Interessen berufen.

Die Gesandten werden dem Range nach in Botschafter, Gesandte im engeren Sinne, Ministerresidenten und Geschäftsträger eingeteilt[1]). Sie werden beim Empfangsstaate beglaubigt und sind, um ihre Aufgaben ungehindert erfüllen zu können, mit ihrem Personal vermöge der sogenannten Exterritorialität von dessen Staatsgewalt befreit. Die Konsuln sind entweder Berufskonsuln (effektive Konsulate) oder sogenannte Wahl- oder Honorarkonsuln; die letzteren besorgen ihre Obliegenheiten ehrenamtlich, was jedoch eine Entschädigung hiefür nicht ausschließt[2]). Wie eben erwähnt, haben die Konsuln die wirtschaftlichen Interessen des Absendestaates und seiner Angehörigen wahrzunehmen und die letzteren sowie die ihnen gleichgestellten Schutzgenossen im Empfangsstaate zu schützen und zu fördern. Auch gewisse obrigkeitliche Befugnisse sind ihnen übertragen, so Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit[3]) und die Handhabung der Seepolizei. In nicht christlichen Ländern steht den Konsuln auch die Gerichtsbarkeit und die Polizeigewalt über die Angehörigen des Absendestaates und die Schutzgenossen zu. Solche Konsuln werden — im Gegensatze zu den auf die wirtschaftlichen Interessen beschränkten Handelskonsuln — Jurisdiktionskonsuln genannt. Ihre Stellung im Osmanischen Reiche beruht auf den sogenannten Kapitulationen. Die Gerichtsbarkeit der österreichisch-ungarischen Konsularämter ist durch gleichlautende österreichische und ungarische Gesetze aus dem Jahre 1891 geregelt.

Das regelmäßige Mittel des Verkehrs mit dem Auslande sind Verhandlungen. Handelt es sich dabei um Gegenstände, an welchen mehrere Staaten beteiligt sind und in denen das Einverständnis besser durch mündlichen Verkehr erzielt wird, so werden je nach der Wichtigkeit des Anlasses Kongresse oder Konferenzen veranstaltet, auf welchen die beteiligten Staaten durch Bevollmächtigte vertreten sind. So sind die Verhältnisse Europas nach den Wirren der napoleo-

[1]) Die Österreichisch-ungarische Monarchie unterhält gegenwärtig 32 diplomatische Vertretungen, von welchen 10 mit Botschaftern, die übrigen mit Gesandten besetzt sind. — [2]) Ende 1910 war die Konsularvertretung der Österreichisch-ungarischen Monarchie die folgende:

	Berufskonsulate (Effektive Ämter)	Honorarkonsulate
Generalkonsulate	33	11
Konsulate	52	137
Vizekonsulate	12	102
Konsularagentien	2	113
Zusammen	99	363

[3]) Vergl. über den Begriff der freiwilligen Gerichtsbarkeit S. 151.

nischen Zeit durch den Wiener Kongreß (1815), die Verhältnisse der Türkei, an denen ja alle europäischen Großmächte („das europäische Konzert") interessiert sind, nach dem Krimkriege durch den Pariser Kongreß (1856) und nach dem letzten russisch-türkischen Kriege durch den Berliner Kongreß (1878) geregelt worden.

Das Ergebnis der Verhandlungen wird in Staatsverträgen festgelegt; je nach ihrer Form werden sie verschieden benannt. Im Frieden[1]) werden sie regelmäßig durch Bevollmächtigte der beteiligten Staaten vorbereitet. Völkerrechtlich verbindlich werden sie erst durch die Genehmigung des Staatsoberhauptes, für die Österreichisch-ungarische Monarchie also des Kaisers, die in der Form der Ratifikation des Staatsvertrages erfolgt. Die (auch durch die österreichische und ungarische Verfassung geforderte) Zustimmung der Parlamente zu gewissen Staatsverträgen[2]) ist zwar Voraussetzung für die staatsrechtliche Gültigkeit, nicht aber auch für völkerrechtliche Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Verträge. Die Bedeutung der Staatsverträge für die innere Rechtsordnung ist bereits im XXXII. Kapitel besprochen worden[3]), worauf hiermit verwiesen wird. Der Inhalt der politischen Staatsverträge, welche für das Geschick und die Machtstellung der Staaten maßgebend sind, gehört der Geschichte, der Inhalt der Staatsverträge, die für die Zwecke der Verwaltung und der Rechtspflege abgeschlossen werden, den betreffenden Teilen des Rechts an.

XXXIX. Die Wehrmacht.

Jeder Staat bedarf einer bewaffneten Macht, um seine auswärtigen Lebensinteressen, wenn die Mittel friedlicher Verständigung versagen, andern Staaten gegenüber zu schützen und die innere Ordnung gegen Angriffe zu verteidigen, denen die Machtmittel der Zivilbehörde nicht gewachsen sind. Durch die Fortschritte des Völkerrechtes, insbesondere durch die Vereinbarungen der beiden Haager Friedenskonferenzen, ist zwar die friedliche Austragung internationaler Streitigkeiten erleichtert, die Möglichkeit von Kriegen aber nicht beseitigt worden. Wenn es sich um die Unabhängigkeit und die Lebensbedingungen der Staaten handelt, liegt die letzte Entscheidung noch immer im Kriege[4]). Ohne für den Krieg gerüstet zu sein, kann daher kein Staat sich behaupten, kein Staat die auswärtigen Bedingungen seiner Wirtschaftsentfaltung und seiner zukünftigen Entwickelung sicher stellen. Die bewaffnete Macht (Heer und Marine) ist nichts anderes als die Organisation des Staatsvolkes zur Verteidigung seines staatlichen Daseins in Gegenwart und Zukunft und damit auch aller der individuellen Lebensgüter, die durch den eigenen Staat geschaffen oder doch gewährleistet werden.

---

[1]) Im Kriege haben die Befehlshaber das Recht, sogenannte Kriegsverträge (Waffenruhe, Waffenstillstand, Austausch von Gefangenen, Kapitulationen u. s. w.) abzuschließen. — [2]) Vergl. oben S. 91. — [3]) Vergl. oben S. 143. — [4]) Auch von den Haager Friedenskonferenzen ist die internationale Schiedsprechung „als das wirksamste und zugleich der Billigkeit am meisten entsprechende Mittel, um Streitigkeiten zu erledigen", nur „in Rechtsfragen und in erster Linie in Fragen der Auslegung oder der Anwendung internationaler Vereinbarungen" anerkannt worden. In Streitigkeiten, bei denen die Lebensinteressen, die Ehre oder die Unabhängigkeit der Staaten auf dem Spiele stehen, muß die Schiedssprechung versagen.

Jedem Volke legt die Erhaltung der Wehrmacht Opfer an persönlicher Ungebundenheit und wirtschaftlichen Gütern auf. Die persönlichen Opfer liegen in der Erfüllung der Wehrpflicht, die wirtschaftlichen nicht nur in der Vermehrung der Steuerlast durch den Personal- und Sachbedarf der Wehrmacht, sondern auch darin, daß der Volkswirtschaft zahlreiche Arbeitskräfte durch den aktiven Militärdienst entzogen und auch gewisse wirtschaftliche Leistungen für militärische Zwecke, die sogenannten Militärlasten[1]), gefordert werden. Allein diese Opfer sind nun einmal unvermeidlich; sie werden nicht etwa dem „Militarismus" gebracht, sondern sie gelten der Sicherheit und der Zukunft des Staates. Das sogenannte militärische Interesse ist nichts anderes als das eigene Interesse des Staatsvolkes an seiner Wehrkraft und an der machtvollen Durchsetzung seiner auswärtigen Interessen. Wehrverfassung und politische Verfassung hängen daher eng miteinander zusammen.

Die Richtigkeit dieses Gedankenganges tritt desto klarer zutage, je deutlicher mit der Ausbildung des modernen Staates die Staatsinteressen als die Solidarinteressen des Staatsvolkes erkannt werden. An die Stelle der Werbung und der Konskription, die nur einen Teil der Bevölkerung zum Kriegsdienste heranzogen, ist daher in den meisten europäischen Staaten die allgemeine Wehrpflicht getreten[2]). In Österreich und Ungarn ist sie seit 1868 eingeführt. Sie allein entspricht der staatsbürgerlichen Gleichheit vor dem Gesetze, dem allgemeinen Wahlrechte und der allgemeinen Steuerpflicht. Gleicher Anteil aller am Staate, gleiche Hingebung an den Staat!

Aus dem konstitutionellen Gedanken folgt, daß die Volksvertretung Einfluß hat auf das Maß der Pflichten und der Lasten, die die Wehrmacht jedem Einzelnen und der Volkswirtschaft auferlegt. Anderseits erfordert es die Wehrkraft, daß alle Machtmittel unter einem Willen und in einer Hand zusammengefaßt seien. Dies wird erreicht durch den dem Kaiser als sogenanntes Reservatrecht persönlich zustehenden Allerhöchsten Oberbefehl. Der Wille, hinter dem die gesamte Staatsmacht steht, kann kein anderer sein, als der Wille desjenigen, der den Staat auch in jeder anderen Hinsicht an höchster Stelle vertritt.

Zwischen dem Einflusse der Volksvertretung und der Befehlsgewalt des Monarchen ist durch die Verfassung eine scharfe Grenze gezogen. Parlamentarischer Bewilligung und Kontrolle[3]) unterliegen: Art und Weise sowie Ordnung und Dauer der Militärpflicht, die Anzahl der auszuhebenden Mannschaft, die allgemeinen Bestimmungen in bezug auf Vorspannleistung, Verpflegung und Einquartierung des Heeres, endlich der durch die Wehrmacht bedingte Aufwand. Hingegen umfaßt der kaiserliche Oberbefehl alles, was zur Organisation und Betätigung der Wehrmacht gehört. „Die Anordnungen in Betreff der Leitung, Führung und inneren Organisation der gesamten Armee stehen ausschließlich dem Kaiser

[1]) Einquartierung, Abtretung kriegstauglicher Pferde, Vorspannleistung, Grundeigentumsbeschränkungen und -Abtretungen für militärische Zwecke. — [2]) Vergl. über das Österreichische Heereswesen in militärisch-technischer Hinsicht: K. Glückmann: Das Heerwesen der Österreichisch-ungarischen Monarchie. 11. Aufl. Wien 1909 (ein Auszug daraus ist als „Lernbehelf für den Unterricht im Heereswesen an den Kadettenschulen", Wien 1909, in 4. Aufl. erschienen). In juristischer Hinsicht F. Schmid: Das Heeresrecht der Österreichisch-ungarischen Monarchie. Wien und Leipzig 1903. — [3]) Über die Verteilung der Kompetenzen zwischen den beiderseitigen Parlamenten und den Delegationen vergl. oben S. 62.

zu", sagt das österreichische Gesetz über den staatsrechtlichen Ausgleich mit Ungarn[1]). Dem kaiserlichen Oberbefehl unterstehen daher insbesonderse: die Organisation, die Friedens- und Kriegsformation der bewaffneten Macht, ihre örtliche Verteilung (Dislokation), Mobilisierung und kriegsbereite Aufstellung, ihre Ausrüstung, Bewaffnung und Bekleidung, die Inspektion und Disziplin, die Ernennung, Versetzung, Pensionierung und Entlassung der Offiziere und Militärbeamten. Die zur Leitung der Wehrmacht erforderliche Kommandogewalt wird vom Kaiser verliehen.

Die bewaffnete Macht setzt sich zusammen aus der österreichisch-ungarischen Armee und der Kriegsmarine. Die Armee bildet vermöge der Einheitlichkeit ihrer geschichtlichen Entwickelung, des Allerhöchsten Oberbefehles, der Zweckbestimmung, Leitung und Führung sowie der Gleichförmigkeit der inneren Organisation in militärischer Hinsicht eine Einheit. Die Bewahrung dieser Einheitlichkeit ist eine wichtige Voraussetzung ihrer Kriegstüchtigkeit und Schlagfertigkeit. Die besondere staatsrechtliche Gestaltung der Österreichisch-ungarischen Monarchie bringt es jedoch mit sich, daß innerhalb der Armee verschiedene Bestandteile zu unterscheiden sind: 1. Das k. u. k. Heer. Seine Truppen ergänzen sich aus beiden Reichshälften und seine Kosten gehören zu dem gemeinsamen Aufwand; das gleiche gilt auch von der Kriegsflotte. 2. Die österreichische und die ungarische Landwehr. Die beiden Landwehren bilden ergänzende Bestandteile der Armee. Sie werden teils durch Übersetzung aus dem stehenden Heere nach erfüllter Heeresdienstpflicht, teils durch unmittelbare Einreihung gebildet, ergänzen sich aber getrennt; die österreichische Landwehr besteht aus österreichischen, die ungarische aus ungarischen Staatsangehörigen. Der Aufwand hiefür fällt im Frieden den beiden Gliedstaaten zur Last, im Kriege gehört er zu den gemeinsamen Auslagen. 3. Die Landsturmtruppen, die gleichfalls in Österreich und Ungarn getrennt organisiert und in zwei Aufgeboten zur Ergänzung des Heeres bestimmt sind. Als organisierte Teile der Wehrmacht werden sie nach den Regeln des Völkerrechtes im Kriege als Kombattanten behandelt[2]). Innerhalb der österreichischen Landwehr und des österreichischen Landsturmes nehmen in Tirol und Vorarlberg die Landesschützen und der Landsturm in mancher Hinsicht eine Sonderstellung ein. 4. Vermöge der Ausdehnung der Souveränetät des Kaisers auf Bosnien und die Herzegowina gehören die aus der Bevölkerung dieser Länder ergänzten Truppen nunmehr auch staatsrechtlich zur österreichisch-ungarischen Armee. Ihre Verlegung in österreichisches oder ungarisches Staatsgebiet war schon 1890 gesetzlich geregelt worden.

Die Wehrpflicht beruht nach den Wehr-, Landwehr- und Landsturmgesetzen[3]) auf dem Grundsatze der Allgemeinheit. Sie beginnt mit dem 1. Jänner

[1]) Der ungarische Gesetzartikel XII von 1867 erklärt dies als eine Folge „der verfassungsmäßigen Herrscherrechte Sr. Majestät in betreff des Kriegswesens". Daraus leitet das ungarische Parlament den Anspruch ab, auch auf Angelegenheiten des Allerhöchsten Oberbefehls „verfassungsmäßigen" Einfluß zu nehmen. — [2]) Bestätigt durch Artikel 1 der auf den Haager Friedenskonferenzen vereinbarten „Bestimmungen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs". — [3]) An die Stelle des derzeit noch geltenden Wehrgesetzes vom Jahre 1889 wird voraussichtlich demnächst ein neues Wehrgesetz treten, dessen Bestimmungen bei der nachfolgenden Darstellung berücksichtigt sind. Für Bosnien und die Herzegowina steht noch das provisorische Wehrgesetz vom Jahre 1881 in Wirksamkeit.

des Jahres, in welchem der Wehrpflichtige das 21. Lebensjahr vollendet und dauert im Heere drei Jahre in der Linie und sieben Jahre in der Reserve; in der Landwehr zwei Jahre für jene, die nach erfüllter Heeresdienstpflicht in die Landwehr versetzt werden, sonst zwölf Jahre; in der Kriegsmarine vier Jahre in der Linie, fünf Jahre in der Reserve und drei Jahre in der Seewehr[1]). Mindertaugliche und Überzählige über das Rekrutenkontingent hinaus bilden die Ersatzreserve. Ihre militärische Ausbildung beschränkt sich auf acht (in Zukunft zehn) Wochen; sie können jedoch auch zur aktiven Dienstleistung einberufen werden. Die Landsturmpflicht dauert im allgemeinen vom 19.—42. Lebensjahre[2]), im ersten Aufgebote bis zum 37. Jahre.

Durch das neue Wehrgesetz wird nach einer dreijährigen Übergangszeit die Präsenzdienstpflicht im Heere im allgemeinen auf zwei Jahre herabgesetzt, dafür in der Reserve auf zehn Jahre verlängert. Bei der Kavallerie und der reitenden Artillerie wird die Präsenzdienstzeit drei Jahre, die Dienstzeit in der Reserve sieben Jahre dauern. Die obligatorische Übersetzung in die Landwehr entfällt fortab in der Regel. Als Überzählige werden in Zukunft solche Wehrpflichtige in die Ersatzreserve eingeteilt werden, die aus Gründen der Familienerhaltung, des Landwirtschaftsbetriebes oder der sonstigen Erwerbs- und Berufsverhältnisse besonders berücksichtigungswürdig sind. Nach den gleichen Gesichtspunkten werden diejenigen ausgewählt werden, die als überschüssig zu beurlauben sind, wenn der budgetmäßig festgestellte Friedensstand durch die zuwachsenden Rekruten überschritten wird.

Begünstigungen in der Erfüllung der Wehrpflicht genießen die Einjährig-Freiwilligen, die Kandidaten des geistlichen Standes und die Volksschullehrer, unter gewissen Voraussetzungen auch die Besitzer ererbter landwirtschaftlicher Besitzungen und die Ernährer von Familien. Sie bestehen, abgesehen von den den Einjährig-Freiwilligen eingeräumten Vorteilen[3]) in der Einreihung in die

[1]) Die einzelnen Teile des stehenden Heeres sind schon im Frieden organisiert. Die Abteilungen sind ständig mit ihren Berufsoffizieren und Berufsunteroffizieren sowie mit einem Teil der Mannschaften versehen und bilden so die Rahmen (Kaders), in welche die übrigen Wehrpflichtigen bei der Mobilisierung eingereiht werden. Daher heißt dieses System das Kadersystem. Das Milizsystem beschränkt die militärische Ausbildung auf kürzere Zeit und verzichtet auf die Aufstellung von Kaders und einer Friedensarmee. Es ist aber an ganz besondere Voraussetzungen gebunden und nähert sich dem Kadersystem insofern immer mehr an, als es, wie z. B. in der neuen Wehrverfassung der Schweiz, immer größere Ansprüche an die militärische Vor- und Ausbildung stellt. Wo jene Voraussetzungen nicht zutreffen, entspricht nur das Kadersystem den Anforderungen der Wehrkraft. Die Österreichisch-ungarische Monarchie ist zum Zwecke der Heeresergänzung in 16 Militär-Territorialbezirke eingeteilt, denen die 16 Korpskommanden entsprechen. Die Korps zerfallen weiterhin in Divisionen und Brigaden. Dieselben bilden die Verbände, zu welchen die in Regimentern organisierten Truppen der drei Hauptwaffen (Infanterie, Kavallerie und Artillerie) und die technischen Truppen vereinigt sind. — [2]) Für Offiziere und Militärbeamte des Ruhestandes oder außer Dienst nach Maßgabe der Wehrfähigkeit bis zum 60. Lebensjahre. — [3]) Für die Begünstigung eines Einjährig-Freiwilligen-Präsenzdienstes ist die Absolvierung einer inländischen Mittelschule oder einer dieser gleichgestellten Lehranstalt oder die Ablegung einer Prüfung erforderlich, wodurch eine gleichwertige Bildung nachgewiesen wird. Die Einjährig-Freiwilligen können den Truppenkörper, nicht aber die Garnison wählen, und den einjährigen Präsenzdienst, um ihre Studien fortzusetzen, im Frieden bis zu ihrem 24. Lebensjahre aufschieben. Sie dienen grundsätzlich auf eigene Kosten und werden nicht

Ersatzreserve. Die Sonderstellung der Einjährig-Freiwilligen beruht auf der Erwägung, daß bei höherer Bildung ein einjähriger Präsenzdienst zur militärischen Ausbildung hinreicht.

Aus der Wehrpflicht entspringt zunächst die Pflicht, sich zur Aushebung zu melden und zu stellen. Bei der Stellung wird in der durch das Los gegebenen Reihenfolge über die Diensttauglichkeit und weiterhin über die Einreihung in das Heer, die Landwehr oder Ersatzreserve entschieden. Die aktive Dienstpflicht besteht in der Verpflichtung zu fortgesetzter militärischer Dienstleistung. Sie steigert die allgemeinen Untertanenpflichten zu einer besonderen Treu- und Gehorsamspflicht. Daher die feierliche Anrufung des Gewissens durch den Fahneneid und die Sicherung durch die strengere militärische Disziplin sowie durch die Militärgerichtsbarkeit in eigentlichen Strafsachen[1]). Für Offiziere besteht außerdem ein ehrenrätliches Verfahren wegen solcher Handlungen und Unterlassungen, die nach allgemeiner Anschaunug als unehrenhaft gelten oder mit der Standesehre unvereinbar sind.

Die zahlenmäßige Stärke des Heeres ist bedingt durch die Zahl der jährlich ausgehobenen Mannschaften, das sogenannte Rekrutenkontingent. Allerdings nicht ausschließlich, da ja im Notfalle auch die Ersatzreserve und der Landsturm zur Ergänzung herangezogen werden können. Allein das sind außerordentliche Maßnahmen; auch haben Mannschaften, die nicht ordentlich ausgebildet wurden, einen geringeren militärischen Wert. Die jährliche Bewilligung des Rekrutenkontingents ist ebenso wie die Steuerbewilligung ein Überbleibsel aus der ständischen Zeit. Solange die Stände mit dem Fürsten noch rivalisierten, waren diese Bewilligungen ein Mittel, um den Einfluß der Stände auf den Fürsten und den Gang seiner Politik zu verstärken. Im modernen Staate ist eine besondere jährliche Bewilligung dieser Staatsnotwendigkeiten sinnlos. Denn Soldaten und Steuern dienen ausschließlich staatlichen Zwecken; der Staat vermöchte keinen Augenblick ohne sie zu bestehen. Auf das Maß der Lasten, die damit dem Volke auferlegt werden, nimmt aber die Volksvertretung ohnedies verfassungsmäßigen Einfluß durch ihr Budgetrecht und durch die Steuer- und Wehrgesetzgebung. Von einer Verweigerung der Steuern oder der auszuhebenden Rekruten kann daher im Ernste gar nicht die Rede sein. Die Bewilligung enthebt zwar, wie bei der Darstellung des Budgetrechtes gezeigt werden wird[2]), die Regierung der Ver-

---

kaserniert. Mittellose können ausnahmsweise auf Staatskosten dienen. Am Schlusse des Präsenzjahres ist die Befähigung zum Reserveoffizier durch Ablegung einer Prüfung nachzuweisen. Das neue Wehrgesetz räumt das Einjährig-Freiwilligenrecht auch solchen Jünglingen ein, die sechs Klassen eines Gymnasiums oder einer Realschule, beziehungsweise die zwei ersten Jahrgänge einer mittleren Lehranstalt oder einer Lehrerbildungsanstalt mit Erfolg zurückgelegt, und eine Prüfung vor einer hiezu bestellten Kommission mit Erfolg abgelegt haben. Auch die Lehrer und absolvierten Lehramtskandidaten werden fortab als Einjährig-Freiwillige (also nicht mehr in der Ersatzreserve) dienen. Der Einjährig-Freiwilligendienst wird nach dem neuen Wehrgesetze in der Regel auf Staatskosten zu leisten sein, grundsätzlich auf eigene Kosten aber bei der Kavallerie, der reitenden Artillerie und beim Train. Auf besondere Bitte können aber auch die andern Einjährig-Freiwilligen auf eigene Kosten dienen und dann den Truppenkörper wählen. Doch ist auch den andern innerhalb gewisser Grenzen diese Wahl offen gehalten. — [1]) Vergl. oben S. 155. — [2]) Siehe das XLVIII. Kapitel, S. 220 f.

antwortlichkeit, hat aber keinen Einfluß auf die in den Wehr- und Steuergesetzen begründeten Pflichten der Untertanen. Nur weil Ungarn 1867 auf jene Überreste seiner ständischen Verfassung nicht verzichten wollte, sind sie damals der Gleichförmigkeit halber auch in die österreichische Verfassung aufgenommen worden.

Die Anforderungen der Wehrmacht schließen willkürliche Schwankungen in der Höhe des Rekrutenkontingents aus. Sie bedingen ständige Einrichtungen und einen stetigen Betrieb. Sach- und Personalbedarf stehen in einem technisch gegebenen Verhältnisse und der durch die Organisation gegebene Rahmen muß stets eingehalten werden. Daher stellt das Wehrgesetz die Stärke des Heeres auf längere Zeit, in der Regel auf zehn Jahre hinaus, fest. Schon durch das Wehrgesetz von 1868 ist die ziffernmäßige Kriegsstärke des Heeres für zehn Jahre auf 800.000 Mann festgelegt und dadurch auch das zur Feststellung einer solchen Kriegsstärke erforderliche jährliche Rekrutenkontingent indirekt bestimmt worden. Diese Bestimmungen wurden bis 1889 verlängert. Das Wehrgesetz von 1889 ging zur direkten Kontingentierung über, indem es auf zehn Jahre hinaus das zwischen Österreich und Ungarn nach dem Bevölkerungsschlüssel aufzuteilende Kontingent für Heer und Flotte auf jährlich 103.000 Mann festsetzte. Dazu kam ein Jahreskontingent von 10.000 Mann für die österreichische Landwehr (ohne Tirol und Vorarlberg) und von 12.500 Mann für die ungarische Landwehr. Eine Änderung dieser Ziffern sollte nur auf Grund von Regierungsvorlagen zulässig sein. Vermöge der Bestimmungen über die Dauer der Dienstzeit ergibt sich aus der Zahl der jährlich eingestellten Rekruten von selbst die Friedens- und Kriegsstärke der bewaffneten Macht[1]).

Die 1889 festgesetzte Zahl ist jedoch im Laufe der Zeit immer mehr hinter den militärischen Bedürfnissen und dem Wachstum der Bevölkerung zurückgeblieben. Die Absicht des österreichischen Gesetzes von 1903, das Rekrutenkontingent für Heer und Flotte auf 125.000 Mann jährlich zu erhöhen, ist daran gescheitert, daß das entsprechende ungarische Gesetz nicht zustande gekommen ist, wovon die Wirksamkeit des österreichischen Gesetzes abhängt[2]). Nur das Rekrutenkontingent für die österreichische Landwehr wurde auf 19.240 Mann erhöht[3]). In dem neuen Wehrgesetze wird das Rekrutenkontingent für Heer und Kriegsmarine — abgesehen von den von Bosnien und der Herzegowina zu stellenden Rekruten — für das erste Jahr der Wirksamkeit dieses Gesetzes mit 136.000, für das zweite Jahr mit 154.000 und für die folgenden neun Jahre mit 159.500 Mann, im ganzen also für 12 Jahre, festgesetzt. Davon entfallen nach der Volkszählung von 1900 auf Österreich 77.859, 88.164 und 91.313 Mann. Auch das Kontingent der österreichischen Landwehr soll allmählich erhöht werden. Es beträgt für das erste Jahr 20.700 Mann und erreicht mit dem sechsten Jahre rund 27.000 Mann,

[1]) Die Standesübersicht des stehenden Heeres weist für Ende 1909 einen (Aktiven-, Reserve-, Ersatzreserve- und Urlauber-)Stand von 1,536.882 Mann aus. Dazu kommen rund 48.000 Mann der österreichischen und rund 32.800 Mann der ungarischen Landwehr. Die Flotte der k. u. k. Kriegsmarine setzte sich Ende 1909 aus 171 Schiffen mit 24.0000 Tonnen Gehalt, 612.480 Pferdekräften und 1088 Geschützen zusammen. Darunter sind 12 Schlachtschiffe, 11 Kreuzer, 19 Torpedofahrzeuge, 24 Hochseetorpedoboote, 56 Torpedoboote und 6 Unterseeboote und 14 Flußschiffe. Der Friedenspräsenzstand der Mannschaft betrug 15.349 Mann. Eine namhafte Vermehrung der Seemacht ist im Zuge. — [2]) Vergl. oben S. 64. — [3]) Dazu 550 Mann, die Tirol und Vorarlberg jährlich zu den Landesschützen stellen.

welche Summe auch für die weiteren sechs Jahre gilt. Das Rekrutenkontingent Bosniens und der Herzegowina wird alljährlich vom gemeinsamen Finanzministerium bestimmt; seit 1909 werden alljährlich 4000 Mann ausgehoben.

Diese Erhöhung der Rekrutenkontingente steht in einem engen inneren Zusammenhange mit der Herabsetzung der Dienstzeit. Sie steigert die Wehrkraft und erleichtert gleichzeitig die Erfüllung der Wehrpflicht. Die internationale Stellung der Österreichisch-ungarischen Monarchie erfordert es, daß die Entwickelung ihrer Wehrkraft hinter jener der andern Großmächte nicht zurückbleibe. Es entspricht nicht nur den militärischen Interessen, sondern auch dem Gedanken der staatsbürgerlichen Gleichheit, daß alle Wehrfähigen zur aktiven Dienstpflicht herangezogen werden[1]). Ist das Heer das Volk in Waffen, so müssen tatsächlich alle Waffenfähigen militärisch geschult werden. Die Vermehrung des Rekrutenkontingents und damit auch des Heeres erhöht freilich die wirtschaftlichen Lasten und die persönlichen Anforderungen an die Bevölkerung. Aber die Militärlasten der Österreichisch-ungarischen Monarchie sind erheblich geringer, wie jene der andern europäischen Großmächte[2]) und die Vorteile einer starken Wehrmacht wiegen die damit verbundenen Opfer reichlich auf. Das dadurch erhöhte politische Ansehen bessert auch unsere wirtschaftspolitische Stellung und die Vermehrung des Heeres gestattet es, die Liniendienstzeit für die Mehrzahl der Wehrpflichtigen auf zwei Jahre herabzusetzen und auch sonst mancherlei Erleichterungen und Begünstigungen bei der Erfüllung der Wehrpflicht zu gewähren. Die militärische Schulung legt den Jünglingen zwar manche Mühsal und Entbehrung auf, allein sie kräftigt sie in körperlicher und moralischer Hinsicht; sie lehrt die Kunst des Befehlens und die Notwendigkeit des Gehorsams, erzieht zur Pünktlichkeit und schärft das Verantwortlichkeitsgefühl. Für viele bedeutet sie auch eine nützliche Erweiterung des Gesichtskreises und ein lang

[1]) Nach Veltzé's „Internationalem Armee-Almanach 1910/11" beträgt die Zahl

	des Rekrutenkontingents		der für den Kriegsfall ausgebildeten Leute	
	in Tausenden	% der Bevölkerung	in Tausenden	% der Bevölkerung
Österreich-Ungarn	135·0	0·30	3.700	8
Deutsches Reich	280·0	0·47	6.500	10
Italien	90·0	0·26	3.300	10
Frankreich	289·0	0·73	5.500	14
Rußland	456·5	0·32	4.000	3
Großbritannien	150·0	0·33	700	1·5

[2]) Nach Veltzé's „Internationalem Armee-Almanach 1910/11" und Weyer's „Taschenbuch der Kriegsflotten 1911" betrugen die Ausgaben

	für die Landmacht	für die Seemacht	zusammen	auf einen Einwohner K	% der Staatsausgaben
	Millionen Kronen				
Österreich-Ungarn	448·8	67·0	515·8	9·92	11·7
Deutsches Reich	952·8	522·0	1474·8	22·60	36·8
Italien	346·0	177·2	523·2	15·30	23·0
Frankreich	829·0	356·5	1185·5	31·35	29·0
Rußland	1409·0	228·0	1637·0	10·10	24·0
Großbritannien	666·2	974·4	1640·6	35·60	33·3

nachwirkendes Gegengewicht gegen die Einseitigkeit ihres späteren Berufes. Je mehr die militärische Ausbildung zu einem Element der staatsbürgerlichen Erziehung wird, desto weiter entfernt sich das Heer von einem volksfremden Militarismus und desto fester ist die Sicherheit und Zukunft des Staates begründet in der Kriegstüchtigkeit und Hingebung seiner Bürger.

Die modernen Staaten sind nicht nur unablässig bemüht, ihre Wehrkraft zu verstärken und auszugestalten, sondern auch Kriege zu vermeiden und, wenn es zum Kampfe kommt, die mit dem Kriege verbundenen Leiden und Übel soweit als möglich zu mildern. In dieser Absicht sind die bereits auf S. 162 erwähnten internationalen Konventionen abgeschlossen worden. Was insbesondere die sogenannte Genfer Konvention von 1864 zur Verbesserung des Loses der Kranken und Verwundeten im Kriege anbelangt, so wurde sie im Jahre 1906 erweitert. Durch die zweite Haager Friedenskonferenz (1907) sind ihre Grundsätze auf den Seekrieg ausgedehnt worden. Die Genfer Konvention sorgt für das Schicksal verwundeter oder erkrankter Militärpersonen und stellt nicht nur die militärischen Sanitätsformationen und -Anstalten, sondern auch die von freiwilligen Hilfsgesellschaften ausgerüsteten unter den Schutz des Völkerrechtes. Als internationales Abzeichen gilt das sogenannte Genfer Kreuz (rotes Kreuz auf weißem Grunde). Die Erkenntnis, daß die Sanitätspflege im Kriege schon während des Friedens umfassende Zurüstungen der freiwilligen Hilfstätigkeit erfordert, hat zur Schaffung der „Gesellschaften vom roten Kreuze“ geführt, die in Landes- und Zweigvereinen unter einer gemeinsamen Bundesleitung organisiert sind. Außerdem widmen sich der deutsche Ritterorden und der souveräne Malteserorden dem Sanitätsdienste im Felde.

Die innere Verwaltung.

XL. Stand, Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung.

Dieses Kapitel will einen kurzen Überblick geben über die Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung, um den Stand der Bevölkerung festzustellen, ihre Entwickelung zu fördern und ihre Sicherheit und Gesundheit vor Schädigungen zu bewahren. Es zerfällt demnach in drei Unterabteilungen, die sich mit dem Bevölkerungswesen im engeren Sinne, mit der Sicherheitspolizei und mit dem öffentlichen Gesundheitswesen beschäftigen.

1. Das Bevölkerungswesen.

Schon im XXII. Kapitel ist dargetan worden, wie wichtig für den Staat eine möglichst zahlreiche und tüchtige Bevölkerung ist[1]). Von dieser Erkenntnis geleitet, war schon die Bevölkerungspolitik des Merkantilsystems[2]) darauf gerichtet, die Volkszahl durch mannigfache Maßnahmen: durch Auswanderungsverbote, Begünstigung der Einwanderung, innere Kolonisation u. s. w. zu heben. Der moderne Staat beeinflußt die Zunahme und Verteilung der Bevölkerung zwar nicht durch unmittelbar wirkende Maßnahmen; dafür will er durch seine gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik die Bedingungen für die Entfaltung der Volkskraft und die Steigerung der Volkszahl schaffen.

Eine wesentliche Voraussetzung hiefür ist, daß man den Stand und Gang der Bevölkerung genau kenne. Dies wird durch die Volkszählung und die Statistik

[1]) Vergl. oben S. 118. — [2]) Vergl. S. 144, Anm. 2.

der Bevölkerungsbewegung ermöglicht. Die Volkszählung findet kraft gesetzlicher Anordnung in Österreich alle zehn Jahre statt. Sie ist mit einer Erhebung der häuslichen Nutztiere (Viehzählung), in den größeren Wohnplätzen auch mit einer Aufnahme der Wohnungsverhältnisse verbunden und ermittelt nicht nur die Zahl und örtliche Verteilung der Bevölkerung, sondern auch ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammensetzung[1]). Ihre Ergebnisse bilden die Grundlage für zahlreiche und wichtige Maßnahmen der Gesetzgebung und der öffentlichen Verwaltung. Über die jährlichen Veränderungen im Stande der Bevölkerung werden wir durch die Statistik der Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle unterrichtet, die auf den Ausweisen der Matrikenführer beruht und sich gleichfalls auf alle Momente erstreckt, die für die bevölkerungs- und sozialpolitische Beurteilung des Bevölkerungswechsels von Belang sind[2]).

Zur Bezeichnung der einzelnen Personen dient ihr bürgerlicher Name. Das Namenwesen bildet einen Bestandteil der Familienrechtsordnung, wird aber darüber hinaus auch durch Verwaltungsanordnungen geregelt. Der durch das Kindesverhältnis und die Eheschließung gegebene Familienstand wird bekundet durch die Standesregister oder Matriken. Ursprünglich kirchliche Einrichtungen, sind sie, wie in allen anderen Kulturstaaten des europäischen Kontinents, so seit Josef II. (1784) auch in Österreich für staatliche Zwecke in Anspruch genommen und daher auch staatlich geregelt und unter die Aufsicht der Staatsbehörden gestellt worden. Hingegen ist Österreich nicht zu dem System staatlicher Standesregister übergegangen[3]). Mit der Registerführung sind in Österreich grundsätzlich die Seelsorger der gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften betraut. Nur für die Personen, die keiner derartigen Religionsgesellschaft angehören, und bezüglich der Ziviltrauungen[4]) werden die Matriken von den politischen Bezirksbehörden geführt. Bei jedem Matrikenamte bestehen getrennte Register über die Geburten, beziehungsweise Taufen, Eheschließungen und Sterbefälle. Die Matriken sind öffentliche Urkunden: jedermann kann Auszüge aus denselben erheben und diese Auszüge haben Beweiskraft über jene Tatsachen, zu deren Bekundung die Eintragung bestimmt war. Im Zusammenhange mit der Führung des Eheregisters steht auch die Entgegennahme der Willenserklärung der Brautleute bei der Eheschließung. Sie findet in Österreich regelmäßig[4]) vor dem zuständigen Seelsorger statt.

Auf die örtliche Verteilung der Bevölkerung kann der Staat infolge der grundgesetzlich gewährleisteten Freizügigkeit keinen unmittelbaren Einfluß nehmen. Auch die Auswanderung kann er, wenn nur die Wehrpflicht erfüllt ist, nicht verhindern. Trotzdem stellt die stetig zunehmende Wander-

[1]) Die letzte Volkszählung hat in Österreich und in Ungarn nach dem Stande vom 31. Dezember 1910, in Bosnien und der Herzegowina nach dem Stande vom 10. Oktober 1910 stattgefunden. Zur Zeit liegen nur die vorläufigen Ergebnisse dieser Zählungen vor. Sie sind in die Tabellen 1, 3 und 4 des Anhanges bereits eingesetzt worden. Die Ergebnisse der österreichischen Volkszählung vom 31. Dezember 1900 sind in den Bänden LXIII—LXVI der „Österreichischen Statistik" niedergelegt. Einen kurzen Auszug daraus enthalten die bereits auf S. 120 angeführten Tabellen des Anhangs. Die Ergebnisse der Volkszählung von 1890 finden sich in des Verfassers Buch „Die Bevölkerung Österreichs", Wien 1895, dargestellt. — [2]) Vergl. die Tabelle 5 des Anhangs. — [3]) Ungarn hat im Jahre 1895 die staatliche Matrikenführung und die Ziviltrauung eingeführt. — [4]) Vergl. Anmerkung 1 auf S. 131.

bewegung der öffentlichen Verwaltung wichtige Aufgaben. Durch die zunehmende Industrialisierung unserer Volkswirtschaft ist die innere Wanderbewegung gewaltig verstärkt worden. Sie hat fast die ganze Volkszunahme der letzten Jahrzehnte von der Landwirtschaft weg der Industrie und den städtischen Berufen zugeführt und sie damit auch aus dem flachen Lande in die Städte und Industrieorte versetzt. Hier hat sie örtliche Übervölkerung, zeitweilig wohl auch Arbeitslosigkeit, fast überall Wohnungsnot und andere Gefährdungen der Gesundheit, Sittlichkeit und Arbeitskraft, auf dem flachen Lande aber Arbeitermangel mit sich gebracht. Diesen Übeln durch Verwaltungsmaßnahmen zu begegnen gehört mit zu den wichtigsten Aufgaben einerseits der Agrarpolitik[1]), andererseits der städtischen Verwaltungskunst[2]).

Die Auswanderung in andere europäische Staaten und in überseeische Länder entzieht der Österreichisch-ungarischen Monarchie zahlreiche wertvolle Arbeitskräfte[3]). Sie wird veranlaßt durch die — oft trügerische — Hoffnung, im Auslande bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu finden wie im Vaterlande und daher am erfolgreichsten bekämpft durch die Besserung der inländischen Erwerbsverhältnisse. Hierauf hat der Staat keinen direkten Einfluß: das Problem mündet in die allgemeine Sozial- und Wirtschaftspolitik. Vor leichtfertiger Auswanderung wird gewarnt durch die Veröffentlichung der Konsularberichte über die Lage des Arbeitsmarktes und die wirtschaftlichen Aussichten in den Einwanderungsländern. Der Betrieb von Auswanderungsgeschäften und die Verleitung zur Auswanderung unter Vorspiegelung falscher Tatsachen oder anderer auf Täuschung berechneter Mittel wird als Vergehen bestraft. Im Auslande stehen die Auswanderer, solange sie die heimatliche Staatsbürgerschaft nicht verloren haben, unter dem Schutz der österreichisch-ungarischen Konsulate. Es gehört mit zu den wichtigsten aber auch schwierigsten Aufgaben der Auswanderungspolitik, die Auswanderer in Verbindung mit dem Heimatlande zu erhalten, ihre Niederlassungen zu organisieren und sie so in den Dienst der auswärtigen Handelsinteressen zu stellen.

2. Die Sicherheitspolizei.

In den Verwaltungsmaßnahmen, die den Schutz der einzelnen Personen, des Eigentums und der öffentlichen Ordnung vor Störungen bezwecken, tritt die obrigkeitliche Zwangsgewalt so sehr hervor, daß man den Inbegriff dieser Maßnahmen als Sicherheitspolizei zu bezeichnen pflegt[4]). Von diesen Maßnahmen stehen einige in Verbindung mit der eben besprochenen Wanderbewegung: durch das Meldewesen wird dafür gesorgt, daß jeder zu amtlichen oder privaten Zwecken aufgefunden werden könne; Legitimationspapiere verschiedener Art bescheinigen die Identität der Person; für Reisen in manche auswärtigen Staaten sind Pässe erforderlich.

[1]) Vergl. das XLIII. Kapitel. — [2]) Vergl. insbesondere über die Wohnungsfrage S. 178. — [3]) Wie beträchtlich die Auswanderung aus der Österreichisch-ungarischen Monarchie ist, zeigen die folgenden Zahlen. Über sämtliche europäische Häfen sind 1909 258.390 Österreicher und Ungarn, in den sechs Jahren 1904—1909 nahezu 1·5 Millionen Personen ausgewandert. Die überwiegende Mehrzahl hat sich nach den Vereinigten Staaten von Amerika gewendet. Auch die Auswanderung in europäische Staaten ist beträchtlich. Bei der Volkszählung im Jahre 1905 wurden im Deutschen Reiche 493.872 österreichische und 31.949 ungarische Staatsangehörige ermittelt. — [4]) Über den Begriff der Polizei vergl. oben S. 160 f.

Eine Reihe von polizeilichen Maßnahmen, die sich gegen gefährliche Personen wenden und eine Beschränkung der Freizügigkeit mit sich bringen, ist unter diesem Gesichtspunkte schon früher erwähnt worden[1]). Hieher gehören die Ausweisung Staatsfremder, die Abschiebung und Abschaffung Heimatsfremder, die Stellung unter Polizeiaufsicht, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitsscheu, der Landstreicherei und der Bettelei. Dem letzteren Zwecke dienen auch die Naturalverpflegstationen, die auf landesgesetzlicher Grundlage in Entfernungen von nicht mehr als einem Tagmarsch eingerichtet sind, um beschäftigungs- und mittellosen Personen auf kurze Zeit Unterkunft und Verpflegung zu geben, die sie abzuarbeiten haben. Der Nutzen dieser Einrichtungen wird durch die Verbindung mit einem allgemeinen Arbeitsnachweis erhöht.

Andere Maßnahmen sollen den Mißbrauch gefährlicher Sachen verhüten. Die Waffenpolizei sucht zu verhindern, daß solche Personen Waffen besitzen oder tragen, in deren Händen sie gefährlich werden können. Der Besitz, Gebrauch und Transport von Sprengstoffen sowie der Handel mit solchen und der Gifthandel sind durch eingehende Vorschriften polizeilich und strafrechtlich geregelt. Mannigfache Vorschriften bezwecken die Verhütung von Unfällen, wo solche drohen. Hieher gehören unter anderem die Bestimmungen über die Prüfung und Beaufsichtigung von Dampfkesseln und die Erprobung von Handfeuerwaffen, die Maßnahmen der Straßen-, Bau- und Feuerpolizei u. s. w.

Störungen der öffentlichen Ordnung durch Massenbewegungen tritt die Vereins- und Versammlungspolizei, in gewissem Sinne auch die Preßpolizei entgegen[2]). Diese letztere, die Theaterpolizei und die behördliche Beaufsichtigung öffentlicher Schaustellungen gehören zugleich dem weiteren Wirkungskreise der Sittenpolizei an. Hiebei können auch künstlerische Interessen in Mitleidenschaft gezogen werden; denn die Frage, ob ein Kunstwerk sittlich anstößig oder ob ein Theaterstück aus öffentlichen Rücksichten zu verbieten sei, läßt sich nicht immer einwandfrei und ohne die Kunst zu beeinträchtigen entscheiden.

3. Das öffentliche Gesundheitswesen.

Eine überaus wichtige Aufgabe ist der öffentlichen Verwaltung durch die Sorge um die Gesundheit der Bevölkerung gestellt. Die Verwaltung des Gesundheitswesens zerfällt in zwei Gruppen: in die Medizinalverwaltung und in die Gesundheitspolizei. Die Medizinalverwaltung sorgt für die Personen und Anstalten, die zur Heilung der Kranken und zur Wartung der Siechen erforderlich sind. Hieher gehört das Berufsrecht und die Überwachung der Ärzte[3]), Apotheker[4]) und Hebammen, die Erhaltung der öffentlichen

[1]) Vergl. das XXV. Kapitel, S. 126. — [2]) Vergl. oben S. 134. — [3]) Zur Ausübung des ärztlichen Berufs sind nur solche Personen berechtigt, die an einer inländischen (oder der Budapester) Universität den medizinischen Doktorgrad erworben haben. Zur Wahrung seiner Berufsinteressen ist der Ärztestand in den Ärztekammern organisiert. — [4]) Zum Betriebe einer öffentlichen Apotheke ist eine Konzession erforderlich, die an bestimmte örtliche und persönliche Voraussetzungen gebunden ist. Außerdem gibt es Apotheken, die als sogenannte Realgewerbe frei verkäuflich sind; jedoch dürfen solche nicht mehr neu errichtet werden. Die berufliche Ausbildung der Apotheker wird durch eingehende Vorschriften geregelt. Die Berufsinteressen des Apothekerstandes werden bis zur beabsichtigten Einrichtung von Apothekerkammern durch die Apothekergremien wahrgenommen.

Heilanstalten und die Bewilligung privater Kranken- und Irrenanstalten. Die Gesundheitspolizei begegnet, soweit der Stand unserer Kenntnisse und die Mittel es erlauben, den Gefahren, die der Gesundheit drohen, und setzt die angeordneten Maßnahmen nötigenfalls mit Zwangsgewalt durch. Die Wege weist ihr die hygienische Wissenschaft; welche Fortschritte diese in den letzten Jahrzehnten, insbesondere dank der Ausbildung der Bakteriologie, erzielt hat, ist allgemein bekannt. An die Gesundheitsverwaltung angegliedert ist die Veterinärverwaltung, welche die Krankheiten der Haustiere unter gesundheitlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten bekämpft.

An der öffentlichen Gesundheitsverwaltung sind Staat und Gemeinde, an der Errichtung und Erhaltung der hiezu erforderlichen öffentlichen Krankenhäuser und sonstigen Anstalten[1]) auch die Länder und Bezirke beteiligt. Die Kompetenzen werden durch das Reichsgesundheitsgesetz von 1870 zwischen dem Staate, dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden aufgeteilt. Als Hilfsorgane der staatlichen Gesundheitsverwaltung sind bei sämtlichen politischen Behörden ärztlich gebildete Beamte tätig. Als Beiräte stehen dem Ministerium des Innern der k. k. oberste Sanitätsrat, den Landesstellen Landessanitätsräte zur Seite, die ehrenamtlich aus Fachmännern zusammengesetzt sind. Die Landessanitätsgesetze organisieren den ärztlichen Dienst für die Gemeinden und legen in dieser Absicht kleinere Gemeinden zu Sanitätsdistrikten zusammen.

Von den vielseitigen Bestrebungen der Gesundheitspolizei wird hier nur hervorgehoben die Bekämpfung von Infektionskrankheiten, die leider noch immer einer gesetzlichen Grundlage für die vielfach unvermeidlichen Eingriffe in den persönlichen Freiheitsbereich und in das Privateigentum entbehrt. Auch der Impfzwang ist nicht gesetzlich geregelt. Hingegen begegnen eingehende gesetzliche Vorschriften den Gefahren, die aus dem Handelsverkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln und gewissen Gebrauchsgegenständen entstehen können. Diesem Zwecke dienen auch die öffentlichen Untersuchungsanstalten, deren Einrichtung und Betrieb durch Verordnungen geregelt ist. Auch erteilt das Gesetz der Regierung weitgehende Vollmachten, um in den Lebensmittelverkehr durch Polizeivorschriften einzugreifen.

Hygienisch wichtig ist auch das Begräbniswesen. Die Obsorge für die Totenbeschau und für die Herstellung von Friedhöfen obliegt den Gemeinden. Doch tritt die Verpflichtung, einen Gemeindefriedhof herzustellen, erst dann ein, wenn die bestehenden konfessionellen Friedhöfe unzureichend sind und nicht erweitert werden können. Aber auch diese unterstehen als Sanitätsanstalten der Gemeinde hinsichtlich der Handhabung der gesundheitstechnischen Vorschriften.

Wie wichtig die Wohnweise für die Gesundheit und Lebenshaltung der Bevölkerung ist, wird vielfach noch verkannt. Die Wohnweise hängt von der Anlage der Ortschaften, von der Bauweise, dann von der Zahl, der Beschaffenheit, dem Preise und der Art der Benützung der Wohnungen ab. Das rasche Anwachsen der Städte und Industrieorte bewirkt, daß die Bodenpreise emporschnellen und

[1]) Der öffentliche Charakter bewirkt, daß die Verpflegskosten nötigenfalls durch administrative Exekution hereingebracht werden und daß der Landesfonds des Heimatslandes des Verpflegten ersatzweise für dieselben haftet.

die Bautätigkeit in der Regel hinter dem Bedürfnisse zurückbleibt. Die Mieten steigen zumeist rascher wie das Einkommen. Das hat zu einer weitgehenden Verschlechterung der Wohnweise und bei den minder bemittelten Schichten zu schweren gesundheitlichen, sittlichen und wirtschaftlichen Mißständen geführt, die man als Wohnungsnot bezeichnet. Die Frage, wie ihr zu begegnen sei, die Wohnungsfrage, gehört mit zu den dringendsten wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Gegenwart[1]). Ihre Lösung muß von verschiedenen Seiten aus in Angriff genommen werden. Zunächst durch die Bauordnungen. Die Bauordnungen enthalten die Bestimmungen über die Aufstellung von Stadtbau- oder Regulierungsplänen, über die Herstellung von Bauplätzen (Parzellierung), Anlage von Straßen und über die Beschaffenheit und technische Herstellung der Gebäude. Sie sind daher maßgebend für die Ausnützung des Bodens, für die Bodenpreise und für die Baukosten. Obwohl die Bauordnungen fast aller österreichischen Länder veraltet sind und dringend einer Reform bedürfen, vermöchten doch die Gemeinden durch eine umsichtige Bodenpolitik und durch die Handhabung der Baupolizei, die ihnen als den Baubehörden obliegt, manches zu tun, um die Verteuerung der Boden- und Mietpreise zu hemmen. Dem Bauschwindel und den Mißbräuchen der Bodenspekulation muß durch den gesetzlichen Schutz der Bauhandwerker, den Mißbräuchen durch Überfüllung der Wohnungen und insbesondere durch Aufnahme von Aftermietern und sogenannten Bettgehern durch eine behördliche Wohnungsinspektion begegnet werden. Die gemeinnützigen Bauführer, insbesondere die auf dem Prinzip der Selbsthilfe beruhenden Baugenossenschaften, können aber nur dann eine erfolgreiche Tätigkeit entfalten, wenn ihnen ergiebige Kreditquellen erschlossen werden. Als solche kommen insbesondere die Mittel der Sozialversicherung[2]) in Betracht. Denn je besser es dank der Wohnungsfürsorge um die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der arbeitenden Klasse bestellt ist, desto weniger werden die Versicherungsanstalten durch Kranken-, Unfalls- und Invalidenrenten belastet. Um der gemeinnützigen Bautätigkeit Kredithilfe zu bringen, ist ein staatlicher Wohnungsfürsorgefonds eingerichtet worden, der für die über die Grenzen der sogenannten Pupillarsicherheit hinausgehenden Hypothekardarlehen unter gewissen Voraussetzungen Garantie leistet. Wie sehr endlich die Wohnungen durch die übermäßige Mietzinssteuer verteuert werden, wird im L. Kapitel besprochen werden[3]). Auch in dieser Hinsicht ist eine Reform angebahnt. Trotz dieser Ansätze zu einer Wohnungsreform hat Österreich noch schwere Versäumnisse gutzumachen, um die ärgsten Übelstände zu beseitigen und die Wohnsitten seiner Bevölkerung auf den Fuß der westlichen und nördlichen Kulturländer zu heben.

XLI. Die Unterrichtsverwaltung.

Nicht nur auf die körperliche Kraft und Gesundheit, auch auf die geistige Ausbildung der Bevölkerung, auf den Stand ihrer Moral und ihrer Kenntnisse muß der Staat bedacht sein. Hievon hängt das Wohl der Einzelnen wie der Gesellschaft, nicht minder aber auch die Leistungsfähigkeit des Volkes für staatliche Zwecke ab. Diesen Erwägungen entspringt die staatliche Kulturpflege und als das wichtigste Mittel derselben die Unterrichtsverwaltung.

[1]) Vergl. Rud. Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage. Jena 1909. — [2]) Vergl. unten S. 213 — [3]) Vergl. S. 225 f.

Erst um die Mitte des 18. Jahrhunderts ist sich der Staat seiner Aufgaben auf dem Gebiete des Unterrichtswesens bewußt geworden; bis dahin lag es in der Hand der Kirche. Der Ausspruch der Kaiserin Maria Theresia: „Die Schule ist ein Politikum" (d. h. Aufgabe staatlicher Regelung und Fürsorge) wurde durch die 1774 erlassene „allgemeine Schulordnung" verwirklicht[1]). Die weitere Entwickelung des österreichischen Schulwesens, insbesondere der Volksschule, hängt mit der geistigen Grundstimmung der Regierungssysteme zusammen und hat den Wechsel derselben mitgemacht. Welche Grundsätze hierüber das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger aufstellt und in welcher Weise darnach das grundsätzliche Verhältnis der Schule zur Kirche geregelt worden ist, ist bereits im XXVIII. Kapitel erwähnt worden[2]).

Das gesamte Schulwesen zerfällt in zwei große Gruppen, je nachdem es sich um das Mindestmaß von Erziehung und Wissen handelt, das schon im öffentlichen Interesse für jedes Kind gefordert werden muß, oder um eine darüber hinausgehende Ausbildung, besonders für gewisse Berufszweige. Jenes ist die Aufgabe der Volksschule, dieses der Mittel-, Hoch- und Fachschulen.

Die Volksschule hängt am engsten mit dem Kulturleben des gesamten Volkes zusammen und greift durch den Schulzwang am tiefsten ein. Wegen der Massenhaftigkeit ihrer Schüler und wegen ihres engmaschigen Schulnetzes erfordert sie die umfassendste Organisation und den größten Aufwand. Das alles bedingt eine eingehende gesetzliche Regelung. Die Grundlage hiefür bildet das Reichsvolksschulgesetz vom 14. Mai 1869[3]); der Schulbetrieb wird durch Schul- und Unterrichtsordnung (1905) geordnet. Die näheren Bestimmungen über die Schulaufsicht, die Schulerrichtung, Schulerhaltung und den Schulbesuch, sowie über die Rechtsverhältnisse der Lehrer sind durch die Landesgesetzgebung getroffen worden.

Aufgabe der Volksschule ist: „die Kinder sittlich-religiös zu erziehen, deren Geistestätigkeit zu entwickeln, sie mit den zur weiteren Ausbildung für das Leben erforderlichen Kenntnissen und Fertigkeiten auszustatten und die Grundlage für Heranbildung tüchtiger Menschen und Mitglieder des Gemeinwesens zu schaffen". Um dieses Ziel zu erreichen, ist in der Regel achtjähriger Schulbesuch, vom vollendeten 6.—14. Lebensjahr, vorgeschrieben; für die letzten beiden Jahre sind „Schulbesuchserleichterungen" zugelassen. Der Schulzwang wendet sich gegen die Eltern und deren Stellvertreter. Das Lehrziel kann auch durch Privatunterricht erreicht werden, der im übrigen frei ist[4]).

Öffentliche Schulen sind jene, zu deren Gründung oder Erhaltung der Staat, das Land oder die Ortsgemeinde die Kosten ganz oder teilweise beiträgt; als Pflichtschulen müssen sie besucht werden, wenn für den Unterricht nicht anderweitig gesorgt ist. Ihre Einrichtung, der Lehrgang, die Vorbildung und Rechtsstellung des Lehrpersonals, die Voraussetzungen für die Errichtung und die Aufbringung

[1]) Vergl. Josef Helfert, Die österreichische Volksschule, Prag 1861. Strakosch-Graßmann, Geschichte des österreichischen Unterrichtswesens, Wien 1905. — [2]) Vergl. oben S. 133. — [3]) Einige nicht unwesentliche Abänderungen, die insbesondere den Wünschen der Landbevölkerung Rechnung tragen (Schulbesuchserleichterungen), sind im Jahre 1883 vorgenommen worden. — [4]) Über die Anzahl der schulpflichtigen Kinder, den Schulbesuch, dessen Zahlenverhältnis zu den Lehrkräften und die Anzahl der Analphabeten in den einzelnen Ländern erteilt die untere Hälfte der Tabelle 15 des Anhangs Auskunft.

des Aufwandes sind auf gesetzlicher Grundlage geregelt. Das sogenannte Öffentlichkeitsrecht der Privatschulen besteht darin, daß ihre Zeugnisse vom Staate als gültig anerkannt werden. Es kann verliehen werden, wenn ihre Organisation und das Lehrziel dem der zu ersetzenden öffentlichen Schule entsprechen. Eine über das Lehrziel der allgemeinen Volksschule hinaus reichende Bildung gewährt die Bürgerschule jenen, die eine Mittel- oder Fachschule nicht besuchen. Über die Unterrichtssprache der öffentlichen Schulen und die allfällige Unterweisung in der zweiten Landessprache entscheidet nach Anhörung derjenigen, welche die Schule erhalten, die Landesschulbehörde.

Die sachlichen Schullasten für die Errichtung und fortlaufende Erhaltung der Volksschulen treffen regelmäßig die Ortsgemeinden. Die Gemeinden sind zur Errichtung von Volksschulen verpflichtet, sobald im Umkreis einer Stunde ständig mindestens 40 schulpflichtige Kinder vorhanden sind, die sonst mehr als 4 Kilometer Wegs zur Schule hätten. Mehrere Ortsgemeinden oder Teile verschiedener Gemeinden können sich zu diesem Zwecke zu Schulgemeinden zusammenschließen. In die persönlichen Ausgaben für die Bezüge und Pensionen der Lehrer teilen sich in der Regel die Bezirke und Länder; in manchen Ländern sind auch die Gemeinden hieran beteiligt.

Dem sachlichen und finanziellen Interesse der Selbstverwaltungskörper am Schulwesen entspricht die Organisation der Schulbehörden: der Orts-, Bezirks- und Landesschulräte, unter Teilnahme des ehrenamtlichen Elementes und insbesondere der beteiligten Selbstverwaltungskörper und Glaubensbekenntnisse. Diesen Behörden untersteht die äußere und wirtschaftliche Ordnung der Volksschulen, dem Landesschulrate auch der Mittelschulen; zur pädagogisch-didaktischen Überwachung sind vom Staate Bezirks-, Landes- und Fachschulinspektoren angestellt.

Die mannigfachen Schulen, deren Lehrziel über die Volksschule hinausgeht, können weiterhin in zwei Gruppen eingeteilt werden, je nachdem sie in erster Linie eine höhere wissenschaftliche Bildung zu vermitteln oder zu wirtschaftlicher Berufstätigkeit vorzubereiten bestimmt sind. Der ersterwähnte Zweck wird wieder auf zwei Stufen, durch Mittelschulen und durch Hochschulen angestrebt. Die Mittelschulen gewähren in zwei Grundtypen eine höhere allgemeine Bildung: das achtklassige Gymnasium strebt dies in erster Linie durch das Studium der alten Sprachen und ihrer Literatur an, die siebenklassige Realschule durch besondere Berücksichtigung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zwischenbildungen, welche die Vorteile der gymnasialen und der realistischen Ausbildung zu verbinden suchen, sind die Realgymnasien. Diese Mittelschulen bereiten zugleich für die ihren Lehrgegenständen entsprechenden höheren Schulen vor. Sie sind zweistufig eingerichtet, indem sie mit der vierten Klasse die meisten Lehrgegenstände zu einem gewissen Abschlusse bringen, um den Übertritt in andere Schulen oder in das praktische Leben zu erleichtern.

Die Hochschulen sind Anstalten zur Vermittlung gelehrter Fachbildung und zu wissenschaftlicher Forschung. Die beiden Haupttypen sind die Universitäten und die technischen Hochschulen; daneben bestehen auch einige Fachschulen mit gleichem äußeren Range. Der historisch

gegebene Unterschied zwischen den Universitäten und den technischen Hochschulen liegt nicht nur in ihrer Organisation und in den Lehrgegenständen, sondern vor allem in der Richtung und im Geiste ihres Studienbetriebes: an der Universität voraus um der wissenschaftlichen Erkenntnis und Ausbildung[1]), an den technischen Hochschulen um der theoretischen Vorbereitung zu den technischen Berufen willen[2]).

Die Fachschulen haben die Aufgabe, unmittelbar zu technisch-wirtschaftlicher Erwerbstätigkeit vorzubereiten. Unter ihnen nehmen die staatlichen Gewerbeschulen eine hervorragende Stellung ein. Als höhere Gewerbeschulen (technische Mittelschulen) sind sie auf vierjährigen, als Werkmeisterschulen auf zweijährigen Unterricht berechnet; außerdem bestehen zahlreiche staatliche Fachschulen für einzelne gewerbliche Zweige, deren Einrichtung sich ihren besonderen Bedürfnissen anpaßt, und mannigfache andere Einrichtungen zur Förderung der gewerblichen Ausbildung. Soweit dadurch für das besondere Bildungsbedürfnis einzelner Fachkreise nicht vorgesorgt ist, bleibt dessen Befriedigung den beteiligten Interessenorganisationen überlassen; auch wird es durch zahlreiche Privatlehranstalten wahrgenommen.

Zum Schluß noch eine Bemerkung über die Auswahl der Bildungswege. Die grundgesetzlich gewährleistete Lehr- und Lernfreiheit[3]) bringt es mit sich, daß jedermann lehren und lernen kann, was er will, wenn nur jenes Mindestmaß von Wissen und Bildung erreicht wird, das der Schulzwang sicherstellt. Aber durch die Lehrpläne und das Prüfungswesen der öffentlichen Schulen, durch die Anforderungen des Berufslebens, insbesondere des Staates und der Selbstverwaltungskörper hinsichtlich der Vorbildung ihrer Beamten und für gewisse gelehrte Berufe ist eine Gewähr für eine ausreichende und innerhalb jedes Faches ziemlich gleichmäßige Ausbildung des Nachwuchses gegeben. Andere Fragen sind freilich die, ob jene Ausbildung den Anforderungen der einzelnen Berufe und des Lebens vollkommen entspricht, und ob die Zahl derjenigen, die für die einzelnen Berufe vorgebildet werden, im richtigen Verhältnisse zur Aufnahmsfähigkeit dieser Berufe steht. Die erste Frage wird eine sorgsame Unterrichtspolitik immer wieder aufs neue erwägen; vor die zweite sieht sich jeder gestellt, der den Bildungsweg im Hinblick auf seinen zukünftigen Beruf zu wählen hat. Die in weiten Kreisen bestehende Überschätzung der sogenannten gelehrten Berufe und der Wunsch, durch eine feste Anstellung „versorgt" zu sein, bringen es mit sich, daß die Mittel- und Hochschulen den Berufen, zu welchen sie vorbilden, erheblich mehr Jünglinge zuführen, als in diesen Berufen unterkommen können. Da ist es nicht überflüssig, daran zu erinnern, um wie viel weitere und mannigfachere Möglichkeiten sich dem Tüchtigen im wirtschaftlichen Leben eröffnen. Dem Einzelnen wie der Gesamtheit ist besser gedient, wenn diese Möglichkeiten mit frischem Mute und ohne veraltete Vorurteile ergriffen, die gelehrten Berufe aber jenen überlassen werden, die sich ihnen aus innerem Drange zuwenden wollen.

---

[1]) Vergl. Fr. Paulsen, Die deutschen Universitäten und das Universitätsstudium, Berlin 1902, und Th. Ziegler, Der deutsche Student am Ende des 19. Jahrhunderts. 10. Aufl., Leipzig 1908. — [2]) Eine statistische Übersicht über die Zahl, die Lehrkräfte und den Besuch der verschiedenen Unterrichtsanstalten in Österreich enthält die obere Hälfte der Tabelle 15 des Anhangs. — [3]) Vergl. oben S. 133.

Die wirtschaftliche und soziale Verwaltung.

XLII. Allgemeine Gesichtspunkte der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf dem wirtschaftlichen Gebiete hängen von den Entwicklungsstufen der Volkswirtschaft und von den Anschauungen über den Beruf des Staates zur Ordnung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse ab. Hierüber müssen wir daher einen Überblick gewinnen, bevor wir auf die einzelnen Zweige der wirtschaftlichen und sozialen Verwaltung eingehen können. Auch einige Bemerkungen über die Betriebs- und Unternehmungsformen, die den verschiedenen Zweigen der Volkswirtschaft gemein sind, und über das gegenseitige Verhältnis dieser letzteren sind einzuschalten.

1. Die Entwicklungsstufen der Volkswirtschaft.

Die Entwicklungsstufen der Volkswirtschaft werden nach verschiedenen Gesichtspunkten abgegrenzt. Zunächst darnach, ob das wirtschaftliche Dasein hauptsächlich auf Jagd und Fischerei, auf Viehzucht oder Ackerbau beruht oder auch Gewerbe- und Handelsbetrieb hinzugetreten und für die wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Einrichtungen maßgebend geworden sind[1]). Nach den Formen und Bedingungen des wirtschaftlichen Verkehres wird ferner zwischen Naturalwirtschaft (Tauschverkehr), Geldwirtschaft und Kreditwirtschaft unterschieden. Unsere Betrachtung knüpft an eine andere Periodenbildung an, welcher die Organisationsformen der Volkswirtschaft und ihr Verhältnis zur öffentlichen Gewalt zugrunde liegen. Darnach werden die folgenden Perioden unterschieden: die geschlossene Hauswirtschaft, die örtlich gebundene Verkehrswirtschaft (Markt-, Stadt-, Territorialwirtschaft), endlich die entwickelte moderne Volkswirtschaft, deren Hauptmerkmale freier Verkehr und kapitalistische Warenproduktion sind[2]).

2. Die grundsätzliche Stellung des Staates zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben.

Um die Aufgaben des Staates in der modernen Verkehrswirtschaft zu verstehen, müssen wir uns daran erinnern, daß schon der absolute Fürstenstaat durch seine „Polizei" in das Wirtschaftsleben eingegriffen hat, um es im staatlichen Interesse auszubilden[3]). Seinen vielgeschäftigen Bemühungen trat die individualistische Gesellschaftsauffassung entgegen, die durch die Naturrechtsphilosophie des 18. Jahrhunderts vorbereitet worden war[4]). Die ihr entsprechende „liberale" Wirtschaftspolitik erwartete das Wohl der Gesamtheit von dem ungehemmten Walten der Privatinteressen[5]). Der Staat solle daher Eingriffe in das freie Spiel der

[1]) Diese Einteilung ist von Friedrich List in seinem Werke: „Das nationale System der politischen Ökonomie" (1843) gemacht worden. Friedrich List hat das Schutzzollsystem als ein Mittel zur Entwicklung der nationalen Produktivkräfte wissenschaftlich begründet und durch seine Anregungen viel zur Entstehung des deutschen Eisenbahnnetzes beigetragen. — [2]) Diese Unterscheidung ist von Karl Bücher in seinem Buche: „Die Entstehung der Volkswirtschaft", 7. Aufl., Tübingen 1909, begründet worden, das als eine ebenso belehrende wie anziehende Einführung in den volkswirtschaftlichen Gedankenkreis empfohlen wird. — [3]) Vergl. oben S. 44. — [4]) Vergl. oben S. 21, Anm. 1, und S. 27, Anm. 6 und 7. — [5]) Den größten Einfluß in dieser Richtung hat des Schotten Adam Smith Werk: „Inquiry into the nature and the causes of the wealth of the nations" (Untersuchungen über die Natur und die Ursachen des Volksreichtums) ausgeübt, das im Jahre 1776 erschienen ist.

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte unterlassen, die demselben entgegenstehenden Hindernisse beseitigen und sich auf den Schutz der Rechtsordnung beschränken. Demgemäß wurde gefordert: Freizügigkeit der Person und des Vermögens, Freiheit in der Richtung und Art der Erwerbstätigkeit, des Arbeitsvertrages, des Erwerbes und der Verwendung von Eigentum aller Art, insbesondere auch des Verkehres im Inlande und mit dem Auslande[1]). Diese Grundsätze haben die Wirtschaftspolitik fast aller Kulturstaaten im Laufe des 19. Jahrhunderts mehr oder weniger beherrscht. Sie haben zur Aufhebung der Gutsuntertänigkeit, der Zunftordnungen und der meisten anderen Einschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit geführt.

Dadurch ist der Weg für die kapitalistische Produktionsweise geebnet worden; diese strebt den höchstmöglichen Geldertrag durch Herstellung von Waren für den Markt an. Für den Umfang und die Richtung der Produktion ist der unter Konkurrenz mit den anderen Unternehmungen im freien Verkehre zu erzielende Tauschwert der Waren maßgebend. Eine derartige Produktion vermag aber nur derjenige zu organisieren, der das dazu erforderliche Vermögen besitzt; Vermögen als das Mittel um Gelderträge zu erzielen wird als Kapital bezeichnet. Erfolg oder Mißerfolg der Produktion trifft zunächst den Kapitalisten; die von ihm beschäftigten Arbeiter werden mit einem festen Betrage abgelohnt und die dadurch erzielten Überschüsse dem Kapital zugerechnet. So ist der Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit und die auf diesem Gegensatze beruhende Arbeiterfrage entstanden; wegen ihrer Wichtigkeit für das gesamte gesellschaftliche Leben wird sie oft schlechthin als die „soziale Frage" bezeichnet.

Solange der Staat in den Interessengegensatz zwischen Kapital nicht vermittelnd und ordnend eingriff, blieb das Kapital den unorganisierten Arbeitern gegenüber in der Regel überlegen. Die Arbeiter mußten sich zu Löhnen verstehen, die sie auf die Notdurft des Lebens beschränkten und ihre Nachkommenschaft der Degeneration aussetzten. Die ökonomische Theorie jener Zeit glaubte als den „natürlichen" Preis der Arbeit denjenigen Lohn bezeichnen zu können, der den Arbeiter gerade in den Stand setzt, selbst zu bestehen und sein Geschlecht fortzupflanzen ohne Vermehrung oder Verminderung[2]). Bessere Arbeitsbedingungen konnten die Arbeiter in der Regel nur durch Koalitionen, durch Vereinigungen erzielen, um den Lohn mit den Unternehmern für die ganzen Betriebe oder für größere Gruppen von Arbeitern zu vereinbaren[3]).

Aber auch Koalitionen vermögen die Lage der Arbeiter nicht mit Sicherheit zu bessern; die Versuche, durch Arbeitseinstellungen (Streiks) bessere Arbeits-

---

[1]) Nach dem Hauptsitze der Freihandelsbewegung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird jene Richtung als Manchesterschule oder Manchestertum bezeichnet. — [2]) Dieser Satz ist von dem Organisator der deutschen Arbeiterbewegung Ferdinand Lassalle (1825—1864) als das „eherne Lohngesetz" bezeichnet und agitatorisch verwertet worden. Vergl. B. Harms: „Ferdinand Lassalle und seine Bedeutung für die deutsche Sozialdemokratie". Jena 1909. — [3]) Bis zum Jahre 1870 waren in Österreich die Verabredungen von Arbeitnehmern, um bessere Löhne oder Arbeitsbedingungen zu erzwingen, anderseits aber auch Verabredungen von Arbeitgebern zur Herabdrückung des Lohnes oder der Arbeitsbedingungen strafgesetzlich verboten. 1870 wurde das Koalitionsverbot aufgehoben; nur die widerrechtliche Beeinträchtigung des freien Entschlusses ist noch mit Strafe bedroht.

bedingungen zu erzielen, bringen, selbst wenn sie Erfolg haben, schwere Störungen des Erwerbslebens mit sich und legen beiden Teilen große Opfer auf.

Es ist daher begreiflich, daß mit der Ausbreitung der kapitalistischen Produktionsweise sozialistische Theorien aufkamen, welche grundsätzlich die gesellschaftliche Ordnung des Produktionsprozesses und demnach auch die gesellschaftliche Verteilung der Arbeitsprodukte verlangen. So sehr auch die Ansichten darüber auseinandergehen, wie dies zu bewerkstelligen sei, so stimmen diese Theorien doch darin überein, daß das Privateigentum an den Produktionsmitteln die sozialen Mißstände veranlaßt habe und daher durch Kollektivbesitz ersetzt werden solle. Unter den verschiedenen sozialistischen Theorien hat insbesondere die von Karl Marx und Friedrich Engels begründete Lehre, die auf der sogenannten materialistischen Geschichtsauffassung beruht[1]), dadurch politische Bedeutung gewonnen, daß sie dem Programm der sozialdemokratischen Partei zugrunde liegt, das den wirtschaftlichen Kollektivismus mit radikalen demokratischen Forderungen vereinigt[2]). Die Sozialdemokratie erstrebt die politische Macht und in letzter Linie die Herrschaft über den Staat, um die volkswirtschaftliche Produktion nach sozialistischen Grundsätzen organisieren zu können. Sie ist international, indem ihre Ziele in allen Kulturländern die gleichen sind. Und sie steht auf dem Standpunkte des Klassenkampfes, indem sie allenthalben das besitzlose Proletariat den bürgerlichen Klassen gegenüberstellt und den gegenwärtigen Staat als eine Organisation dieser letzteren bekämpft.

Die positive Sozialreform, welche gegenwärtig durch die Wirtschaftspolitik fast aller Kulturstaaten angestrebt und nicht nur von den bürgerlichen Parteien, sondern in der Regel auch von der Arbeiterpartei unterstützt wird, lehnt sowohl die individualistische als auch die sozialistische Auffassung ab. Sie will durch Maßnahmen der Gesetzgebung und der Verwaltung eine gesellschaftliche Ordnung schaffen, die den berechtigten Anforderungen der verschiedenen Gesellschaftsschichten entspricht und, soweit sie einander widersprechen, die dem Gemeinwohl, der Kulturentfaltung und dem Staatsinteresse entsprechende Mittellinie ziehen. Dadurch, daß sie das rücksichtslose Walten der Selbstsucht und den Klassenkampf durch Eingreifen der öffentlichen Gewalt einschränkt, steht die positive Sozialreform im Gegensatze zu dem wirtschaftlichen Liberalismus, der den Staat auf die Rolle des Zuschauers bei den sozialen Kämpfen beschränkt. Dadurch, daß sie an den Grundlagen der bestehenden Gesellschaftsordnung und der darauf beruhenden Staatsverfassung grundsätzlich festhält, steht sie im Gegensatze zu dem revolutionären Sozialismus.

Die Meinung, daß der Staat in das wirtschaftliche und soziale Leben nicht eingreifen solle, ist also abgetan. In welcher Weise er aber eingreifen solle, darüber gehen die Ansichten der einzelnen Parteien freilich auseinander. Der reformfreundliche Liberalismus legt das Hauptgewicht auf die Förderung der privaten Initiative und die freien Organisationen. Die konservative oder autoritäre Richtung

[1]) Vergl. über die Marx'sche Lehre K. Kautsky: „Karl Marx' ökonomische Lehren", 13. Aufl., Stuttgart 1910 (Darstellung aus der Feder eines unbedingten Anhängers); dazu R. Stammler: „Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung", 2. Aufl., Leipzig 1906. — [2]) Vergl. A. Schäffle: „Die Quintessenz des Sozialismus", und „Die Aussichtslosigkeit der Sozialdemokratie". Auch W. Sombart: „Sozialismus und soziale Bewegung", 6. Aufl., 1908.

erwartet mehr von den Anordnungen der Gesetzgebung und der öffentlichen Verwaltung sowie von der Ausdehnung der öffentlichen Betriebe. Die christlich-soziale Richtung katholischer oder protestantischer Färbung betont stärker die religiös-sittlichen Pflichten, welche der Selbstsucht Schranken ziehen; auch hofft sie die Solidarität des gesellschaftlichen Lebens durch korporative Verbände zu kräftigen. Aber diese Richtungen lassen sich in vielen Dingen vereinigen; oft weichen sie nur in der Motivierung oder Ausgestaltung von Maßnahmen ab, deren Ziele von allen gebilligt werden.

Dieser Umschwung in den Ansichten über den wirtschafts- und sozialpolitischen Beruf des Staates hat der Gesetzgebung und Verwaltung neue und große Aufgaben gestellt. Wir müssen uns darauf beschränken, die wichtigsten derselben in den nächstfolgenden Abschnitten kurz anzudeuten. Vorerst sind noch die Betriebs- und Unternehmungsformen und das gegenseitige Verhältnis der großen Produktionszweige zu besprechen.

3. Die Betriebs- und Unternehmungsformen.

Was zunächst die Betriebsformen anbelangt, so bringt es die oben geschilderte Entwickelung der Volkswirtschaft mit sich, daß die darin verflochtenen Unternehmungen an Umfang zumeist zunehmen. Gleichzeitig steigern sie die Intensität ihrer Betriebe, indem sie immer mehr Kapitalien, immer wirksamere Arbeit einsetzen, um den Betriebserfolg zu erhöhen. Zu dem Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit tritt innerhalb der Schicht der Unternehmer ein neuer Gegensatz hinzu: zwischen Groß- und Kleinbetrieb. Die Frage entsteht, ob und wie sich der kleine und mittlere Betrieb gegen die Konkurrenz des Großbetriebes zu behaupten vermag: der Bauer gegen den Großgrundbesitz, das Handwerk gegen die Fabrik und die Hausindustrie, deren Absatz die Verlagsgeschäfte organisiert haben. Daß die kleinen und mittleren Betriebe trotz des raschen Aufschwungs der Großbetriebe noch immer lebensfähig sind, bestätigt die landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebsstatistik. Nicht nur, daß sie ungleich zahlreicher sind, so beschäftigen sie auch die Mehrzahl aller Erwerbtätigen[1]). Es ist von höchster Wichtigkeit, daß die ansehnliche Schicht, die zwischen dem Großkapital und der Arbeiterschaft steht und neben den Selbständigen auch zahlreiche Angestellte umfaßt, erhalten und möglichst gekräftigt werde. Den Inbegriff der hierauf gerichteten Maßnahmen pflegt man als Mittelstandspolitik zu bezeichnen; sie bildet einen der maßgebenden Gesichtspunkte sowohl der Agrarpolitik als auch der Gewerbepolitik[2]).

In einem mittelbaren Zusammenhange mit der Größe der Betriebe stehen die Unternehmungsformen, die vom Rechte geregelt werden. Darnach werden die Unternehmungen zunächst eingeteilt in Einzelunternehmungen, gesellschaftliche Unternehmungen und öffentliche Unternehmungen. Die letzteren werden vom Staate und den Selbstverwaltungskörpern betrieben, um gewisse wirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen und damit auch Einnahmen zu erzielen; vom fiskalischen Standpunkte aus wird die letztere Absicht stärker betont. Die öffentlichen Betriebe treten in jüngster

[1]) Vergl. die Anm. 3 auf S. 188 und Anm. 1 auf S. 194. — [2]) Vergl. J. Wernicke: „Kapitalismus und Mittelstandspolitik", 1907. „Der Kampf um den wirtschaftlichen Fortschritt", 1910.

Zeit immer mehr hervor, besonders im Verkehrswesen, bei der Versorgung mit Wasser und Licht und in den verschiedenen Monopolverwaltungen. Die gesellschaftlichen Unternehmungsformen machen die Unternehmung unabhängig von dem Vermögen und der Leitung einer einzigen Person; sie sind das Mittel, um mehrere Personen und größere Kapitalien heranzuziehen. Die Rechtsformen hiefür sind teils durch das allgemeine Handelsgesetzbuch[1]), teils durch besonderes Vereinsrecht geregelt[2]). Als solche kommen insbesondere in Betracht: die offene und die stille Handelsgesellschaft, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die Aktiengesellschaft und die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft.

Die offene Handelsgesellschaft vereinigt die Arbeits- und Kapitalskraft zweier oder mehrerer Personen dergestalt, daß jede mit ihrem ganzen Vermögen für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet; der stille Gesellschafter setzt nur seine Kapitalseinlage ein. Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung[3]) verbindet durch den Gesellschaftsvertrag eine Anzahl individuell bestimmter Teilnehmer in der Weise, daß jeder zumindest mit einer gewissen Stammeinlage beteiligt ist, deren Betrag für die einzelnen Gesellschafter verschieden festgesetzt werden kann. Für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet nur das Gesellschaftsvermögen; die Geschäftsanteile sind übertragbar und vererblich[4]). Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung bildet den Übergang zur unpersönlichen Unternehmungsform der Aktiengesellschaft[5]). Hier wird das Gesellschaftskapital in eine Anzahl gleich großer Teile, in Aktien zerlegt. Jeder einzelne Teilnehmer übernimmt eine beliebige Anzahl von Aktien, sei es durch Einzahlung bei der Gründung oder späterhin durch Kauf. Diese Unternehmungsform beschränkt die Haftung der Teilnehmer auf ihre Aktienanteile, sie verteilt das Risiko, ermöglicht es, zahlreiche Personen und große Kapitalien heranzuziehen, macht die Kapitalsanlage infolge der Übertragbarkeit der Aktie leicht beweglich und stellt die Unternehmung unabhängig von der Persönlichkeit der einzelnen Teilnehmer. Daher die große Ausbreitung und Wichtigkeit dieser Unternehmungsform dort, wo große Kapitalien in Betrieben verwertet werden sollen, die nach festen Regeln vor sich gehen und nicht auf die persönliche Befähigung des Unternehmers gestellt sind[6]).

Ist die Aktiengesellschaft voraus eine Zusammenballung von Kapitalien, so überwiegt bei der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft die persönliche Seite[7]): sie ist eine Gesellschaft von nicht geschlossener Mitgliederzahl, um den Erwerb oder die Wirtschaft der Teilnehmer durch gemeinschaftlichen

---

[1]) Vergl. oben S. 149. — [2]) Die auf Gewinn berechneten Vereine und Gesellschaften unterliegen nicht dem allgemeinen Vereinsgesetz vom 15. November 1867, sondern den Bestimmungen des kaiserlichen Patentes vom 26. November 1852 oder besonderen Bestimmungen. — [3]) Geregelt durch das Gesetz vom 6. März 1906. — [4]) Im Jahre 1909 bestanden in Österreich 743 Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit 8044 Gesellschaftern, mit einem Stammkapitale von 205 Millionen und einem eingezahlten Kapitale von 173·4 Millionen Kronen. — [5]) Die näheren Bestimmungen über die Errichtung und Umbildung von Aktiengesellschaften auf dem Gebiete der Industrie und des Handels sind in dem sogenannten Aktienregulativ (Verordnung vom 20. September 1899) enthalten. — [6]) Im Jahre 1908 bestanden (ohne die Eisenbahnen) in Österreich 661 inländische Aktiengesellschaften mit einem Nominalkapitale von 2823 Millionen Kronen. — [7]) In Österreich sind die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften geregelt durch das Gesetz vom 9. April 1873.

Geschäftsbetrieb zu fördern. Je nachdem die Teilnehmer für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft mit ihrem ganzen Vermögen oder nur bis zu einem bestimmten Betrage haften, werden Genossenschaften mit unbeschränkter oder mit beschränkter Haftung unterschieden. Die durch die Genossenschaften angestrebten wirtschaftlichen Zwecke sind sehr mannigfach; die wichtigsten derselben sind die folgenden: billige Beschaffung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Konsumgenossenschaften), Befriedigung des Wohnbedürfnisses (Baugenossenschaften), gemeinsamer Bezug von Rohstoffen oder gemeinsamer Absatz der Erzeugnisse (Rohstoff-, Magazins-, Verkaufsgenossenschaften), Beschaffung billigen Kredits und Verwaltung von Ersparnissen (Kreditgenossenschaften), endlich gemeinsame Herstellung von Erzeugnissen und der Verkauf derselben (Produktivgenossenschaften). Für den Gewerbestand sind insbesondere die Genossenschaften, deren Vorbild von Hermann Schulze aus Delitzsch geschaffen wurde, wichtig geworden, für Landwirte die auf Anregung von F. W. Raiffeisen geschaffenen und nach ihm benannten ländlichen Darlehenskassen. Das gewerbliche und noch mehr das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen Österreichs ist in raschem Aufschwunge begriffen. Die Genossenschaften sind untereinander in verschiedenen Verbänden vereinigt und haben mehrfache zentrale Kreditorganisationen geschaffen, die jedoch bis jetzt noch nicht einheitlich zusammengefaßt sind. Hingegen sind die Erwartungen, die man eine Zeitlang in die Produktivgenossenschaften gesetzt hat, im großen ganzen nicht erfüllt worden[1]).

4. Das gegenseitige Verhältnis der einzelnen Wirtschaftszweige.

Die einzelnen Produktionszweige der Volkswirtschaft sind aufeinander angewiesen; einer lebt vom andern und so muß jedem an dem Wohlergehen aller anderen gelegen sein[2]). Gleichwohl bestehen zwischen ihnen mancherlei Interessengegensätze, die sie zu manchen einander widersprechenden Forderungen an die Gesetzgebung und an die öffentliche Verwaltung veranlassen. Infolge der fortschreitenden arbeitsteiligen Ausbildung unserer Volkswirtschaft und ihrer Verflechtung in die Weltwirtschaft treten derartige Gegensätze insbesondere zwischen der Landwirtschaft und den zahlreichen Berufen zutage, die landwirtschaftliche Produkte verarbeiten oder verzehren. Das gilt in erster Linie von der Industrie, die sich in Österreich wie in Ungarn immer kräftiger entwickelt und in der Berufsgliederung einen immer breiteren Raum einnimmt. Industrie, Handel und Verkehr und die anderen städtischen Berufe haben die ganze Volkszunahme der letzten Jahrzehnte an sich gezogen. Sie tragen den größeren Teil der Steuerlast und werden durch ihren Nachwuchs immer wichtiger für die Wehrmacht. Trotzdem bildet die Landwirtschaft noch immer die Grund-

[1]) Ende 1909 bestanden in Österreich 15.161 registrierte Genossenschaften, darunter 7303 mit beschränkter und 7858 mit unbeschränkter Haftung. 10.098 waren Vorschußvereine, 1260 Konsumvereine, 2609 landwirtschaftliche, 2910 gewerbliche, 236 Baugenossenschaften; 48 Genossenschaften verfolgten andere Zwecke, 59 waren Genossenschaftsverbände. Die registrierten Vorschußvereine System Schulze-Delitzsch hatten 1908 1757·5 Millionen K, die Vorschußvereine nach dem System Raiffeisen 157 Millionen Kredite gewährt. Es betrugen ferner die Umsätze der Konsumvereine 124·5 Millionen, die Verkaufserlöse der landwirtschaftlichen Genossenschaften 107 Millionen Kronen, der gewerblichen Genossenschaften 95 Millionen Kronen. — [2]) Die Besetzung der großen Berufsabteilungen ist aus der Tabelle 10, die soziale Gliederung derselben aus der Tabelle 12 des Anhangs zu entnehmen.

lage unserer Volkswirtschaft. Sie nimmt der Industrie die meisten Produkte ab, liefert ihr den größten Teil des Nahrungsbedarfes und viele Rohstoffe und bleibt der Jungbrunnen der Volkskraft, indem sie den Menschen in die Natur hineinstellt. Je schärfer von den wirtschaftspolitischen Parteien die Interessengegensätze hervorgekehrt werden, desto wichtiger wird die Erkenntnis, daß Landwirtschaft und Industrie einander nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch in Bezug auf die körperliche, geistige und moralische Gesundheit der Bevölkerung wohltätig ergänzen. Der Staat kann sich daher nicht in den Dienst einseitiger agrarischer oder industrieller Interessen stellen. Die harmonische Entwickelung seiner Kräfte erfordert es, daß er Landwirtschaft und Industrie gleichmäßig fördere und in den auftauchenden Gegensätzen, die insbesondere in Zoll- und Steuerfragen zutage treten[1]), jene Mittellinie ziehe, die vielleicht zwar nicht den Wünschen der Streitteile, aber dem Gemeinwohle entspricht.

XLIII. Die Landwirtschaft.

Bevor wir auf die Betätigung der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiete der Land- und Forstwirtschaft eingehen, empfiehlt es sich, einen Blick auf die Tabellen 16—20 des Anhanges zu werfen, in welchen sich die wichtigsten Zahlen der österreichischen Agrarstatistik zusammengestellt finden. Die Stellung der Landwirtschaft in der Berufsgliederung der Bevölkerung Österreichs ist bereits in der Tabelle 10 des Anhanges ausgewiesen worden. Die Tabelle 16 zeigt, wie sich die Bodenfläche der einzelnen Länder Österreichs auf die im Grundsteuerkataster[2]) unterschiedenen Kulturen verteilt. Die Tabelle 17 teilt das Ackerland weiterhin nach der Anbaufläche der wichtigsten Bodenprodukte auf. Die Tabelle 19 weist die Ernteerträge derselben aus, und zwar für die österreichischen Länder nach dem Durchschnitte der Jahre 1900—1909, für die zum Vergleiche herangezogenen Staaten nach den neuesten statistischen Ausweisen. Die Tabelle 20 unterrichtet über den Viehstand, die Tabelle 18 endlich stellt die wichtigsten Zahlen der landwirtschaftlichen Betriebsaufnahme von 1902[3]) zusammen.

Den Ausgangspunkt unserer Erörterungen bildet die Agrarverfassung. Man versteht darunter die rechtliche Ordnung der Bodennutzungen, in erster Linie die Grundsätze über Grundbesitz und -Verkehr, dann aber auch die Arbeitsordnung der Landwirtschaft, soweit sie auf dem Besitzverhältnisse beruht[4]). Die gegenwärtige Agrarverfassung Österreichs ist entstanden durch den Übergang von der feudalen Gutsherrlichkeit und der ihr entsprechenden Untertänigkeit der Landarbeiter zur Freiheit der Person und des Bodens, die in der Verfassung grundgesetzlich anerkannt sind[5]). Dieser Übergang ist schon durch die bauernfreundlichen Agrarreformen Maria Theresias und Josefs II. eingeleitet, aber erst infolge der Ereignisse des Jahres 1848 durch die sogenannte Grundentlastung vollendet

[1]) Diese Gegensätze müßten sich verschärfen, wenn nicht das überwiegend agrarische Ungarn, sowie Bosnien und die Herzegowina mit dem industriell stärker entwickelten Österreich durch die Zoll- und Währungsgemeinschaft zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiete zusammengefaßt wären. — [2]) Vergl. darüber das L. Kapitel, S. 225. — [3]) Die Ergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebszählungen vom 3. Juni 1902 sind im LXXXIII. Bande der „Österreichischen Statistik" veröffentlicht worden. — [4]) Vergl. W. Schiff: „Grundriß des Agrarrechtes". 1903. Auch desselben Verfassers „Österreichs Agrarpolitik seit der Grundentlastung", I., Tübingen, 1898. — [5]) Vergl. oben S. 127.

worden, als zu den wirtschaftlichen Motiven (Vermehrung der Bevölkerung, Hebung der landwirtschaftlichen Produktion und der Steuerkraft) auch noch die politischen Freiheits- und Gleichheitsideale hinzukamen[1]). Bis dahin stand den Grundherren die Handhabung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und die örtliche Verwaltung zu. Die untertänigen Bauern waren zu Arbeits- und Spannleistungen für den herrschaftlichen Betrieb und zu Abgaben verpflichtet. Durch das kaiserliche Patent vom 7. September 1848 ist der Untertänigkeitsverband beseitigt worden; die obrigkeitlichen Rechte und Verbindlichkeiten der Grundherrschaft wurden unentgeltlich aufgehoben, die wirtschaftlichen Leistungen durch eine Entschädigung abgelöst[2]).

Die Grundentlastung hat alle persönlichen Schranken für den Grunderwerb beseitigt, die Bauern zu freien Eigentümern ihres Landes gemacht, die Wirtschaftsgemeinschaft mit dem herrschaftlichen Gut gelöst und das letztere auf freie Arbeitskräfte angewiesen. Aber die Freiteilbarkeit der Bauerngüter bestand noch nicht. Durch den sogenannten Bestiftungszwang waren die zu einem Hof gehörigen Grundstücke im Interesse seiner Leistungsfähigkeit zusammengehalten; der gleichen Absicht galten besondere bäuerliche Erbteilungsvorschriften. Diese Beschränkungen des Grundbesitzverkehres sind durch die liberale Gesetzgebung der Jahre 1867—1869 aufgehoben worden[3]); nur für Tirol blieben sie aufrecht. Allein die Notlage des Bauernstandes hat dazu geführt, daß man auf jene Gedanken wieder zurückgriff. Ein Reichsgesetz vom Jahre 1889 legt es in die Hand der Landtage, besondere Erbteilungsvorschriften für Bauerngüter (landwirtschaftliche Besitzungen mittlerer Größe) einzuführen, um die Aufteilung der Höfe im Erbgange und deren Überlastung durch die Abfindung der „weichenden" Erben zu vermeiden. Dem übernehmenden Erben, dem „Anerben", werden daher nach Maßgabe der Landesgesetzgebung gewisse Begünstigungen, durch ermäßigte Gutsschätzung u. s. w. zugewendet, so daß er „wohl bestehen" kann (Anerbenrecht). Diese Bestimmungen gelten zunächst nur für die Intestaterbfolge, können aber auch durch Testament angeordnet werden. Durch das gleiche Gesetz sind die Landesgesetzgebungen ermächtigt worden, die Freiteilbarkeit und die freie Veräußerung der Bauerngüter aufzuheben, die sie unter Anerbenrecht stellen (Höferecht). Die meisten Landtage haben bisher Bedenken getragen, von der ihnen durch die Reichsgesetzgebung erteilten Vollmacht Gebrauch zu machen. Nur in Tirol, wo die Freiteilbarkeit überhaupt nicht eingeführt war und das Anerbenrecht bereits bestand, hat man das Höfe- und Anerbenrecht neu geregelt; in Kärnten und Böhmen ist zwar das Anerbenrecht, nicht aber auch das Höferecht eingeführt worden[4]).

---

[1]) Vergl. Karl Grünberg: „Die Bauernbefreiung und Auflösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses in Böhmen, Mähren und Schlesien", 2 Bde., Leipzig 1893—1894. — [2]) Über die Aufhebung des Lehensbandes vergl. Anm. 4 auf S. 127. — [3]) Anders verhält es sich mit den Familienfideikommissen, durch welche der Glanz und Reichtum adeliger Familien aufrechterhalten werden soll, indem „ein Vermögen für alle künftigen oder doch für mehrere Geschlechter als ein unveräußerliches Gut der Familie erklärt wird". Hieraus ergeben sich mannigfache Beschränkungen für den jeweiligen Fideikommißinhaber. Die Errichtung von Fideikommissen muß in Österreich durch Gesetz bestätigt werden. — [4]) Eine weitgehende Beschränkung in der Verfügung über bäuerliche Liegenschaften bringt auch die Schaffung von Rentengütern mit sich. Das sind solche Güter, auf welchen Renten-

Aus der Zeit der Gutsherrlichkeit waren auch nach der Grundentlastung mancherlei Überreste: gemeinsame Besitz- und Benützungsverhältnisse, Forst- und Weidenutzungsrechte, Gemengelage der Grundparzellen geblieben, die im Interesse der Landeskultur zu beheben oder doch zu regeln waren. Nur die intensiv genutzten Teile der Flur (Gärten, Äcker und Wiesen), nicht auch die Extensivkulturen (Wälder, Weiden und Alpen) waren freies Gut der Bauern geworden. Die Nutzungen an diesen Kulturen, die für die bäuerliche Betriebsweise von großer Wichtigkeit sind, haben entweder die Form von Anteilsrechten an agrarischen Gemeinschaften oder von dinglichen Privatrechten an fremdem Boden, von Servituten an dem früher herrschaftlichen Besitz, angenommen.

Die agrarischen Gemeinschaften, die sich aus der alten Allmende entwickelt haben, sind sehr mannigfach[1]). Die Nutzung ist in der Regel mit dem Besitz bestimmter Höfe oder Grundstücke verbunden. Dadurch, daß die neue Gemeindegesetzgebung[2]) die politische Ortsgemeinde unabhängig von der agrarischen Wirtschaftsgemeinschaft lediglich als einen Personenverband aufrichtete, ist die Klärung und Regelung der vielfach nur auf Herkommen beruhenden Gemeinschaftsverhältnisse nötig geworden. Verschiedene wirtschaftspolitische Gesichtspunkte wollen hiebei berücksichtigt sein. Die gemeinsamen Nutzungsrechte halten den wirtschaftlichen Fortschritt auf, indem sie den Übergang zu intensiverer Kultur verhindern. Andererseits sind sie ein unentbehrliches Hilfsmittel der bäuerlichen Viehzucht. Durchaus aber ist die Erhaltung des Gemeindegutes als eines wichtigen Bestandteiles des Gemeindevermögens im Interesse des Gemeindehaushaltes geboten. Nicht minder notwendig war eine Auseinandersetzung zwischen den Bauern und den ehemaligen Herrschaften hinsichtlich der Servitutsverhältnisse. Bestand, Inhalt und Umfang der Servituten waren vielfach ungeklärt und bestritten, was die rationelle Bewirtschaftung des belasteten wie des berechtigten Grundstückes behinderte.

Durch das kaiserliche Patent vom 5. Juli 1853 ist die Teilung und Regulierung der agrarischen Gemeinschaften, ferner die Ablösung und Regulierung der Servituten geordnet worden. Die erstere sollte nur über Begehren der Interessenten, die letztere in der Regel von Amts wegen stattfinden. Der mit diesem Patente angestrebte Zweck ist jedoch nur unvollkommen erreicht worden. Die Rechtsverhältnisse der meisten agrarischen Gemeinschaften blieben ungeklärt. Um die Bewirtschaftung des Gemeinlandes steht es schlecht; bei der Ablösung und Regulierung der Servituten sind die bäuerlichen Interessen in der Regel zu kurz gekommen. Daher ist die ganze Aktion neuerdings aufgenommen worden. Ein Reichsgesetz vom Jahre 1883 will die Teilung oder Regulierung der agrarischen Gemeinschaften besser in die Wege leiten; die zu seiner Durchführung erforderlichen Landesgesetze sind

darlehen pfandrechtlich sichergestellt sind. Als ein Mittel, um drückende Hypothekarschulden abzulösen (sogenannte Bodenentschuldung) und neue Kapitalschulden zu verbieten oder zu begrenzen (Verschuldungsgrenze), waren sie in einer Regierungsvorlage an den österreichischen Reichsrat gedacht, die aber wieder zurückgezogen worden ist. Neuestens ist der Gedanke in Galizien und in der Bukowina aufgenommen und im Wege der Landesgesetzgebung, wenn auch in minder weitgreifender Weise, durchgeführt worden. — [1]) Vom Rechtsstandpunkte aus werden sie als Gemeindegut, Ortschaftsgut, Genossenschaftsgut einer Korporation der Nutzungsberechtigten oder endlich als Gemeingut einer unorganisierten Gesamtheit von Nutzungsberechtigten (Gemeinwälder und Gemeinweiden) betrachtet. — [2]) Vergl. oben S. 109.

in den meisten Ländern bereits erlassen oder in Vorbereitung. Und auch eine neue Regulierung und Ablösung der Servituten ist durch eine Reihe von Landesgesetzen angebahnt worden, um die Berechtigten im Genusse der Servituten und bei deren Ablösung besser zu schützen.

Die Flureinteilung zu verbessern bezweckt die Gesetzgebung über die Zusammenlegung (Kommassation, Arrondierung) der Grundstücke. Sie ist dadurch veranlaßt, daß zur Zeit der früheren gutsherrlichen Betriebsweise und der Dorfgemeinschaft hauptsächlich Dreifelderwirtschaft getrieben wurde. Dieselbe brachte zugleich mit dem Flurzwang der gebundenen Fruchtfolge auch eine Zersplitterung und Gemengelage der zu den einzelnen Höfen gehörigen Grundstücke mit sich, die eine rationelle freie Fruchtwechselwirtschaft erschwert, wenn nicht verhindert. Diese Nachteile können durch die tauschweise Zusammenlegung jener Grundstücke behoben werden, die dem gleichen landwirtschaftlichen Betrieb zugehören. Sie wird durch Gebühren- und Stempelfreiheit, durch Erleichterung der grundbücherlichen Durchführung u. s. w. gefördert, bedarf aber doch eines umfassenden Planes und muß nötigenfalls gegen den Willen einer widerstrebenden Minderheit durchgeführt werden. Daher sieht ein Reichsgesetz vom Jahre 1883 eine behördliche Neuverteilung der Feldflur unter die Grundbesitzer vor. Hiebei wird jeder für die abgetretenen Grundstücke dadurch entschädigt, daß er andere, für seine Zwecke besser gelegene Grundstücke von annähernd gleichem Werte erhält; unerhebliche Wertverschiedenheiten werden in Geld ausgeglichen. Voraussetzung ist ein Mehrheitsbeschluß der Beteiligten. Auch um größere Meliorationen, die Bewässerung oder Entwässerung ausgedehnter Landstriche zu fördern, kann eine solche Zusammenlegung angeordnet werden. Die Landesgesetze, die zur Wirksamkeit dieses Reichsgesetzes erforderlich sind, sind jedoch noch nicht in allen Ländern zustande gekommen. Zur Durchführung der Zusammenlegungen, sowie der Teilung und der Regulierung von agrarischen Gemeinschaften u. s. w. treten besondere Behörden für agrarische Operationen: Lokalkommissäre, Landeskommissionen und eine Ministerialkommission im Ackerbauministerium an Stelle der Gerichte und politischen Behörden in Wirksamkeit.

In Verbindung mit den Bestrebungen zur Verbesserung der Flureinteilung stehen auch die Gesetze zum Schutze der Alpen und zur Förderung der Alpenwirtschaft, die neuestens von den Landtagen der meisten österreichischen Alpenländer beschlossen worden sind. Sie verbieten, die Alpen ihres „alpenwirtschaftlichen Charakters zu entkleiden", fordern für Gemeinde-, Gemeinschafts- und ähnliche Alpen die Aufstellung von Wirtschaftsplänen und stellen die Alpen unter sachverständige Aufsicht.

Eine zweite Gruppe von agrarpolitischen Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen betrifft die Hebung des Bodenertrages durch Förderung landwirtschaftlicher Meliorationen. Meliorationen sind Aufwendungen von Kapital und Arbeit, welche die Ertragsfähigkeit von Grund und Boden dauernd erhöhen. Sie fallen ja zunächst in die private Wirtschaftsführung der einzelnen Grundbesitzer. Wenn sie sich jedoch auf weitere Gebiete erstrecken, bedürfen sie des Eingreifens der öffentlichen Gewalt, um die Hindernisse zu beseitigen, die in dem Widerstand von Mitbeteiligten, auch in entgegenstehenden Privatrechten gelegen sind. Das gilt insbesondere von den Meliorationen durch Wasserbauten: durch Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen.

Daher gehört das Wasserrecht mit zur Agrarpolitik; es regelt die Rechtsverhältnisse an Gewässern aller Art, soweit sie menschlicher Herrschaft unterliegen. Ein Reichsgesetz stellt die privatrechtlichen Rechtssätze hierüber auf und zieht die Grundlinien für die verwaltungsrechtliche Ordnung; die nähere Ausführung derselben liegt in Landesgesetzen. Zur Ausführung, Erhaltung und Ausnützung von im Interesse der Landeskultur gelegenen Wasserbauten können entweder durch freie Übereinkunft der Beteiligten oder auf Grund von Mehrheitsbeschlüssen durch behördliche Verfügung Wassergenossenschaften gebildet werden, deren Mitglieder die Eigentümer der einbezogenen Grundstücke sind. Zu ihren Gunsten können Grundstücke und Wasserrechte von geringerem wirtschaftlichen Nutzen enteignet werden[1]). Kulturtechnische Unternehmungen werden durch Subventionen und Darlehen aus dem staatlichen Meliorationsfonds gefördert; auch bestehen besondere gesetzliche Bestimmungen und Organisationen für den Meliorationskredit. Zu den Meliorationen sind auch die Maßnahmen zur Aufforstung öder Flächen und die Wildbachverbauungen zu rechnen.

Die zahlreichen öffentlich-rechtlichen Maßnahmen zur Förderung des Land- und Forstwirtschaftsbetriebes können hier nur dem Namen nach erwähnt werden. Sie bezwecken den Schutz des Ackerbaues gegen Schädlinge, fördern die Viehzucht durch Bekämpfung der Viehseuchen und durch Prüfung des zur Nachzucht verwendeten Materiales, bekämpfen den „Feldfrevel" durch besonderen Schutz des Feldgutes, ordnen die Arbeitsverhältnisse durch strengere Bindung der landwirtschaftlichen Arbeiter in den Dienstbotenordnungen und versuchen in einzelnen Ländern auch die Arbeitsvermittlung zu organisieren.

Besonders eingehend wird die Forstwirtschaft wegen der klimatischen Bedeutung der Wälder und der Gefahr vorzeitigen Abholzens überwacht. Schon das Reichsforstgesetz von 1852 hat den Grundsatz aufgestellt, daß Waldgrund ohne behördliche Bewilligung der Holzzucht nicht entzogen werden darf. Schlagflächen müssen wieder aufgeforstet, Blößen nachgesetzt werden. Weiter beschränkt werden die Waldbesitzer durch Schutz- und Bannlegung der Wälder. Mannigfache Maßnahmen zum Schutze der Waldbestände haben die Landesgesetzgebungen getroffen; sie binden jede Holzfällung oder doch den Kahlhieb an eine behördliche Bewilligung, verbieten forstschädliche Waldweide, stellen die Bewirtschaftung der Gemeindewälder unter fachmännische Kontrolle und fördern die Aufforstung.

[1]) Zur Befahrung mit Schiffen oder Flößen geeignete Wasserläufe sind öffentliches Gut, sie stehen dem Gemeingebrauch offen; andere Gewässer können im Privateigentum stehen. Der Gebrauch öffentlicher Gewässer durch besondere Anlagen (wie überhaupt jede Anlage, wodurch der Stand, das Gefälle oder der Lauf eines Gewässers geändert wird) bedarf einer behördlichen Bewilligung (Konzession). Durch die Konzession wird ein dingliches Recht auf Wasserbenützung begründet, das auf den jeweiligen Besitzer der Betriebsanlage oder der berechtigten Liegenschaft übergeht. Aber auch der Gebrauch der Privatgewässer wird durch öffentliche Rücksichten beschränkt. Die Wasserkräfte haben durch den modernen technischen Fortschritt sehr an Bedeutung gewonnen. Das österreichische Wasserrecht verfolgt die Absicht, die Wasserkraft jenen Unternehmungen zuzuführen, welche die größere wirtschaftliche Bedeutung besitzen; ob dabei auch das Zukunftsinteresse an der Ausnützung der Wasserkräfte für staatliche oder sonstige öffentliche Zwecke genügend gewahrt wird, ist eine andere Frage.

Die landwirtschaftlichen Berufsinteressen wurden in den einzelnen Ländern bisher durch die Landeskulturräte oder zentrale Landwirtschaftsgesellschaften und unter diesen durch mannigfache Bezirksorganisationen wahrgenommen[1]). Durch ein Gesetz vom Jahre 1902 ist die Errichtung von Berufsgenossenschaften der Landwirte angeordnet worden; für die Gerichtsbezirke sollen Bezirksgenossenschaften, für die Länder Landesgenossenschaften errichtet werden. Als ihr Zweck wird die Verbesserung der sittlichen und materiellen Verhältnisse der Landwirte angegeben. Die in diesem Gesetze vorgezeichneten Grundzüge sind aber durch die Landesgesetzgebungen bisher noch nicht ausgestaltet und in Wirksamkeit gesetzt worden. Um die agrarischen Anliegen an die Gesetzgebung und Verwaltung durch Gutachten und Anträge geltend zu machen, besteht beim Ackerbauministerium der Landwirtschaftsrat (als Sektion des Industrie- und Landwirtschaftsrates).

In enger Beziehung zur Landwirtschaft stehen endlich die Jagd und Fischerei. Die Jagdgesetze ziehen die Grenze zwischen den einander widerstreitenden Interessen der Landwirtschaft und der Jagd. Das Jagdrecht auf eigenem Boden steht dem Besitzer eines Grundkomplexes von wenigstens 115 *ha*, auf allen anderen Grundstücken entweder der Gemeinde oder der als Genossenschaft zu organisierenden Gesamtheit der Grundbesitzer zu. Die Gemeinde- oder Genossenschaftsjagd wird teils durch Verpachtung, teils in eigener Regie durch angestellte Jäger ausgeübt. Beschränkungen des Jagdbetriebes bestehen im Interesse der Wildhege (Schonzeiten), dann zum Schutze der Kulturen und der öffentlichen Sicherheit. Der auf fremdem Boden Jagdberechtigte ist zum Ersatz der Wild- und Jagdschäden verpflichtet. Die Fischereigesetzgebung stellt die Fischereirechte fest, indem sie die Bildung von Eigen- oder Pachtrevieren anordnet, und regelt den Fischereibetrieb durch polizeiliche Vorschriften.

XLIV. Das Gewerbe.

Unter Gewerbe versteht man jede berufsmäßig ausgeübte Erwerbstätigkeit. In Übereinstimmung mit der österreichischen Gewerbeordnung wird das Wort Gewerbe hier in einem engeren Sinne genommen, welcher die Landwirtschaft, die sogenannten freien Berufe und eine Reihe von besonders geregelten Unternehmungen und Betätigungen[2]) ausschließt. Soweit sie die Beförderung von Personen und Gütern und die Kreditvermittlung bezwecken, werden sie im nächsten Abschnitte kurz besprochen werden. Hingegen umfaßt das Gewerbe auch die Industrie und den Handel. Als Industrie bezeichnet man in der Regel das in größeren Unternehmungen betriebene oder zusammengefaßte Produktionsgewerbe; eine

[1]) Eine besondere politische Vertretung besitzen die landwirtschaftlichen Besitzinteressen in dem privilegierten Landtagswahlrechte des Großgrundbesitzes, sowie in der Sonderstellung des Großgrundbesitzes in der Gemeindeverwaltung (Gutsgebiete außerhalb des Gemeindeverbandes in Galizien und der Bukowina, Teilnahme der größten Steuerzahler an der Gemeindevertretung). — [2]) Der Bergbau wird durch das allgemeine Berggesetz vom 23. Mai 1854 geregelt; für Versicherungsanstalten ist das sogenannte Versicherungsregulativ (Verordnung vom 5. März 1896) maßgebend; die wichtigsten Bestimmungen über einzelne Arten von Bank- und Transportanstalten werden im XLV. Kapitel erwähnt werden.

feste Grenze läßt sich jedoch nicht ziehen. Der Handel bringt die Güter durch Raum und Zeit zu den Konsumenten, ist aber auch oft mit der Produktion verbunden.

Welchen Raum das Gewerbe in der Berufsgliederung Österreichs einnimmt, ist aus der bereits mehrfach erwähnten Tabelle 10 des Anhanges zu entnehmen. Wertvolle Aufschlüsse über die gewerbliche Betriebsorganisation Österreichs verdanken wir der gewerblichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902[1]). Die wichtigsten Zahlen über die Besetzung der einzelnen Gewerbeklassen und ihre Ausrüstung mit Triebkräften finden sich in der Tabelle 22, die gleichen Angaben für die einzelnen Länder in der Tabelle 21 des Anhangs.

Die Grundsätze, auf welchen die rechtliche Ordnung des Gewerbewesens beruht, insbesondere hinsichtlich der Bedingungen des Gewerbeantritts und des Umfangs der Gewerbsbefugnisse bilden die Gewerbeverfassung. In der Gewerbeverfassung Österreichs ringen die Grundsätze des Zunftsystems und der Gewerbefreiheit um die Vorherrschaft. Als dritter leitender Gedanke gewinnt der Arbeiterschutz immer stärkeren Einfluß. Der Zunftgedanke beherrschte die mittelalterliche Gewerbeverfassung. Er vereinigte die Meister und die Gesellen gleicher oder verwandter Gewerbe zu einer Gemeinschaft, die nicht nur die Bedingungen des Gewerbebetriebes regelte, sondern auch die sonstigen Lebensbeziehungen umfaßte. Die Zünfte haben im Mittelalter viel zur Blüte des Handwerkes beigetragen. Als sie aber in den Stadtregimentern Einfluß erlangt hatten, schlossen sie sich gegen Zuzug und Erneuerung ab; ihre Betriebsweise erstarrte und ihre technische Leistungsfähigkeit ging zurück. Die auf die Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte gerichtete Politik des Merkantilsystems[2]) beseitigte die Selbständigkeit und Autonomie der Zünfte und begünstigte die Entstehung von Gewerbebetrieben außerhalb der Zünfte durch landesfürstliche Privilegien und durch Zulassung von „freien" Gewerben[3]). In der Zeit des ausgebildeten Absolutismus standen Industrie und Handel, soweit sie über die Befriedigung örtlicher Bedürfnisse hinausgingen, bereits außerhalb des Zunftsystems. Unter dem Einflusse des Naturrechtes gewinnt der Gedanke Raum, daß die Zulassung zum Gewerbebetriebe und dessen Ausübung nicht weiter beschränkt werden sollen, als das öffentliche Interesse es erfordert.

Nach mancherlei Schwankungen gelangte dieser Gedanke auch in der österreichischen Gewerbeordnung vom 30. Dezember 1859 zum Durchbruch. Am 1. Mai 1860 ist sie für den ganzen Umfang der Monarchie (Venetien und die damalige Militärgrenze ausgenommen) in Wirksamkeit getreten. Sie gab die Ausübung derjenigen Gewerbe, die nicht aus öffentlichen Rücksichten an eine Konzession gebunden wurden, für jedermann frei, bei welchem die allgemeinen Bedingungen des selbständigen Gewerbebetriebes zutrafen. Diese Richtung ist späterhin aufgegeben worden. Der Wunsch, die mittleren und kleinen Gewerbebetriebe vor der Konkurrenz der Großbetriebe und Verlagsgeschäfte zu schützen,

[1]) Die Ergebnisse der gewerblichen Betriebsaufnahme vom 3. Juni 1902 sind im LXXV. Bande der „Österreichischen Statistik" veröffentlicht. Eine ausgezeichnete Darstellung derselben aus der Feder von Dr. Walter Schiff findet sich im XXXIV. Jahrg. der „Statistischen Monatsschrift". — [2]) Vergl. oben S. 44. — [3]) Vergl. Karl Přibram: „Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik von 1740—1860", 1. Band, Leipzig 1907.

und den Gewerbestand durch eine korporative Organisation zu heben, hat dazu geführt, daß gewisse Gedanken des Zunftsystems wieder aufgenommen und fortgebildet wurden. Im Jahre 1883 ist der Befähigungsnachweis für die handwerksmäßigen Gewerbe wieder eingeführt und das Gewerbe (mit Ausnahme der Fabriken) straffer in Zwangsgenossenschaften organisiert worden. Im Jahre 1885 wurde das gewerbliche Arbeitsverhältnis unter dem Gesichtspunkte des Arbeiterschutzes neu geregelt. Eine Reihe von weiteren gesetzlichen Maßnahmen im Interesse des gewerblichen Mittelstandes ist durch das Gesetz vom 5. Februar 1907 einheitlich zusammengefaßt und ausgestaltet worden; die österreichische Gewerbeordnung hat dadurch ihre gegenwärtige Fassung erhalten. Demnach vereinigt die österreichische Gewerbeverfassung nun Charakterzüge der Gewerbefreiheit und des Zunftsystems. Diese gelten für die handwerksmäßigen Gewerbe, jene für Handelsgewerbe[1]) und die Fabriksindustrie. Die gesetzliche Regelung der Hausindustrie ist in Aussicht genommen, aber noch nicht erfolgt.

Aus den zahlreichen Bestimmungen der Gewerbeordnung[2]) können hier nur vier Gruppen herausgehoben und kurz besprochen werden: Die Einteilung der Gewerbe nach den Bedingungen des Gewerbeantrittes, der Umfang der Gewerberechte, das gewerbliche Arbeitsverhältnis und die Organisation der gewerblichen Interessen.

Was zunächst die Einteilung der Gewerbe anbelangt, so zerfallen die von der Gewerbeordnung geregelten Gewerbe in drei Gruppen: in freie, handwerksmäßige und konzessionierte Gewerbe. Handwerksmäßige Gewerbe sind solche, bei denen es sich um Fertigkeiten handelt, welche die Ausbildung im Gewerbe durch die Erlernung und eine längere Verwendung in demselben erfordern. Hier ist zum Antritte der Nachweis einer Befähigung erforderlich, die regelmäßig durch die ordnungsmäßige Beendigung des Lehrverhältnisses und eine mehrjährige Verwendung als Gehilfe erworben wird. Der Nachweis hierüber kann hinsichtlich der Lehrzeit gänzlich, hinsichtlich der Gehilfenzeit bis auf ein Jahr durch die Absolvierung gewisser gewerblicher Unterrichtsanstalten ersetzt werden. Die handwerksmäßigen Gewerbe werden im Gesetze erschöpfend aufgezählt; Handelsgewerbe und fabriksmäßig betriebene Unternehmungen gehören nicht dazu. Konzessionierte Gewerbe sind solche, deren Ausübung aus öffentlichen Rücksichten an eine behördliche Bewilligung gebunden ist[3]). Alle andern Gewerbe, die nicht ausdrücklich als handwerksmäßige oder konzessionierte erklärt werden, können gegen bloße Anmeldung bei der Behörde betrieben werden, wenn nur die allgemeinen Bedingungen des selbständigen Gewerbebetriebes zutreffen. Nur zum Antritte des Gemischtwaren-, Kolonial-, Spezerei- und Materialwarenhandels ist überdies die fachliche Befähigung ähnlich wie für die handwerksmäßigen Gewerbe nachzuweisen.

---

[1]) Durch die Einführung des Befähigungsnachweises für gewisse Arten von Handelsgewerben und die Beschränkung der Konkurrenz zugunsten ansässiger Kaufleute (vergl. unten S. 196) sind jedoch zünftlerische Gedanken auch auf die Ordnung der Handelsgewerbe ausgedehnt worden. — [2]) Vergl. V. Mataja: „Grundriß des Gewerberechts und der Arbeiterversicherung", 1899. — [3]) Der Befähigungsnachweis und das Berechtigungswesen im Baugewerbe ist durch ein besonderes Gesetz (1893) geregelt worden. Nur soweit dieses keine Bestimmungen trifft, findet die Gewerbeordnung auf das Baugewerbe Anwendung.

Der Antritt eines Gewerbes berechtigt nur zu denjenigen, aber auch zu allen denjenigen gewerblichen Verrichtungen, die zu dem betreffenden Gewerbe gehören. Der Umfang der Berechtigung wird nach dem Inhalte des Gewerbescheines, den die Behörde auf Grund der Anmeldung ausfertigt, oder der Konzession beurteilt. Darnach sind also zwischen den Berechtigungen der einzelnen Gewerbe feste Schranken gezogen, um eines vor der Konkurrenz des andern zu bewahren. Von besonderer Wichtigkeit sind die Grenzlinien zwischen den Erzeugungs- und Handelsgewerben. Die Befugnis zur Erzeugung bringt die zum Handel mit sich, nicht auch umgekehrt. Um die ansässigen Gewerbsleute vor auswärtiger Konkurrenz zu schützen, ist das Aufsuchen von Bestellungen auf Waren sowie der Hausierhandel in mancher Hinsicht beschränkt.

Andere Einschränkungen sowohl der Herstellung als auch des Vertriebes von Waren und geistigen Darbietungen ergaben sich aus dem Urheberrechte, welches den Schutz von Erfindungen, literarischen und künstlerischen Leistungen, Mustern und Warenzeichen bezweckt[1]). Um jedoch auch die Gesamtheit an den dadurch erzielten Fortschritten ungehindert teilnehmen zu lassen, ist dieser Schutz regelmäßig auf eine gewisse Zeit beschränkt.

In sozialpolitischer Hinsicht sind die Bestimmungen der Gewerbeordnung über das gewerbliche Arbeitsverhältnis von besonderer Wichtigkeit. Die Gewerbeordnung von 1859 stand grundsätzlich auf dem Standpunkte der Freiheit des Arbeitsvertrages und unterließ es, die Arbeitsbedingungen zu regeln. Durch die Novelle zur Gewerbeordnung von 1885 sind der Vertragsfreiheit Grenzen gezogen worden, um die Arbeiter besser zu schützen[2]): die Einrichtungen des Betriebes müssen den Anforderungen der Sicherheit, der Hygiene und der Sittlichkeit entsprechen. Es müssen angemessene Arbeitspausen eintreten. An Sonntagen hat alle gewerbliche Arbeit zu ruhen[3]); an den Feiertagen ist den Arbeitern die zum Besuche des Vormittagsgottesdienstes nötige Zeit einzuräumen. Die Löhne der Hilfsarbeiter sind in barem Gelde auszuzahlen; eingehende Vorschriften ver-

[1]) Das Urheberrecht im weiteren Sinne zerfällt in das Patentrecht, in den Schutz des literarischen und künstlerischen Eigentums (Urheberrecht im engeren Sinne), in das Marken-(Warenzeichen-)recht und in das Musterrecht. Durch das Patent wird dem Erfinder (oder dessen Rechtsnehmer) die ausschließliche Herstellung und Ausnützung seiner Erfindung für eine Reihe von Jahren — in Österreich höchstens für 15 Jahre — vom Staate gewährleistet (Gesetz vom 11. Jänner 1897). An Werken der Literatur, Kunst und Photographie besteht ein (durch das Gesetz vom 26. Dezember 1895 geschütztes) Urheberrecht, das dem Urheber oder seinem Rechtsnachfolger das Recht der Veröffentlichung, der Vervielfältigung und des Betriebes, bei Werken der Literatur auch die Übersetzung, bei Bühnenwerken und Tonstücken auch der öffentlichen Aufführung sichert. Die Schutzfrist beträgt in der Regel 30 Jahre nach dem Tode des Urhebers. Der Zweck der gesetzlich geschützten „Marken" ist, zum Handelsverkehr bestimmte Waren von anderen Waren ähnlicher Art zu unterscheiden. Durch Registrierung der Marken bei der zuständigen Handels- und Gewerbekammer auf je 10 Jahre wird bewirkt, daß sie von Unbefugten nicht verwendet werden dürfen. In ähnlicher Weise werden die Muster für Industrieerzeugnisse, mögen sie sich nun auf die Eignung zu Gebrauchszwecken (Gebrauchsmuster) beziehen oder an den Geschmack wenden (Geschmacksmuster), auf die Dauer von jeweils drei Jahren durch Registrierung geschützt. — [2]) Die Rechtsstellung der Handlungsgehilfen ist durch das Gesetz vom 16. Jänner 1910 besonders geregelt worden. — [3]) Gewisse Ausnahmen sind für das Handelsgewerbe zulässig.

hindern die Mißbräuche, die sich bei der Verabfolgung von Bedarfsgegenständen des Arbeiters auf Rechnung des Lohnes ergeben können (Trucksystem). Die Verwendung von jugendlichen Hilfsarbeitern und von Frauen ist aus hygienischen Rücksichten beschränkt; die Nachtarbeit der Frauen auf Grund eines internationalen Übereinkommens verboten. In Fabriken darf die Arbeitsdauer ohne Einrechnung der Arbeitspausen in der Regel nicht mehr als höchstens 11 Stunden im Tage betragen (Normalarbeitstag)[1]). Der formellen Ordnung dienen Arbeitsbücher, Arbeiterverzeichnisse und Arbeitsordnungen. Die Gewerbeordnung ist auch bestrebt, den sittlichen Gehalt der gewerblichen Arbeit zur Geltung zu bringen und insbesondere das Lehrverhältnis ersprießlich zu gestalten.

Die Durchführung der Bestimmungen, welche die Gewerbeordnung im Interesse der Arbeiter getroffen hat, wird durch die Gewerbeinspektoren überwacht. Als Vertrauensmänner sowohl der Dienstgeber als auch der Dienstnehmer sollen die Gewerbeinspektoren die Beziehungen zwischen ihnen verbessern helfen und bei Konflikten vermittelnd eingreifen.

Durch die korporative Organisation in Genossenschaften soll der Gewerbestand gefestet und gehoben werden. Genossenschaften[2]) sind unter denjenigen zu errichten, welche gleiche oder verwandte Gewerbe in einer oder in nachbarlichen Gemeinden betreiben; ausnahmsweise kann der gewerbliche oder örtliche Kreis, den sie umfassen, weiter gefaßt werden. Die Gewerbeinhaber gehören den Genossenschaften als Mitglieder, deren Hilfsarbeiter als „Angehörige" an. Fabriksbetriebe können, müssen aber nicht an den Genossenschaften teilnehmen. Der Zweck der Genossenschaften besteht in der Pflege des Gemeingeistes, in der Erhaltung und Hebung der Standesehre sowie in der Förderung der humanitären, wirtschaftlichen und Bildungsinteressen ihrer Mitglieder und Angehörigen. Sie sind die Träger der Selbstverwaltung der besonderen gewerblichen Interessen und als solche auch mit der erforderlichen Disziplinargewalt und dem Umlagenrechte ausgerüstet. In diesem Sinne ist ihnen schon durch das Gesetz eine Reihe von Verwaltungsaufgaben vorgeschrieben; weitere Wohlfahrtsziele deutet das Gesetz an, den Genossenschaften bleibt es jedoch anheimgestellt, sie zu verfolgen.

Während die Gewerbegenossenschaften den Bedürfnissen des kleineren und mittleren Gewerbestandes dienen, sind die Handels- und Gewerbekammern dazu berufen, die Interessen des gesamten Handels und Gewerbes geltend zu machen. Ihre Organisation beruht auf dem Gesetze vom 29. Juni 1868. Sie geben Anregungen und erstatten Gutachten in allen Handels- und Gewerbeangelegenheiten, besonders für die Zwecke der Gesetzgebung, entweder über Aufforderung der Regierung oder aus eigenem Antriebe und können zu diesem Zwecke auch gemeinsam beraten (Handelskammertage und Zentralstelle zur Vorbereitung der Handelsverträge). Sie haben ferner eine Reihe von Verwaltungsaufgaben, wie Führung der Marken- und Musterregister, Ausstellung von Ursprungszeugnissen, Erstattung von statistischen Berichten u. s. w. zu besorgen und entsenden Delegierte in Beiräte und andere Kollegien, deren Aufgabenkreis sich mit dem ihrigen berührt. Ihre Funktion als Wahlkörper für die Landtagswahlen ist bereits früher

[1]) Die Arbeitszeit im Handelsgewerbe wurde durch das Gesetz vom 14. Jänner 1910 (Ladenschlußgesetz) beschränkt. — [2]) Die Genossenschaften im Sinne der Gewerbeordnung dürfen mit den auf S. 186 besprochenen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften nicht verwechselt werden.

erwähnt worden[1]). In Österreich bestehen derzeit 29 Handels- und Gewerbekammern. Sie zerfallen in mehrere Sektionen: jede Kammer umfaßt eine Handels- und eine Gewerbesektion; dazu treten bei einigen Kammern je nach dem gewerblichen Charakter ihres Sprengels noch besondere Sektionen. Von den korrespondierenden Mitgliedern abgesehen, bestehen die Handels- und Gewerbekammern aus 16 bis 48 ordentlichen Mitgliedern, die — nach Sektionen getrennt — durch Wahl bestimmt werden. Das Wahlrecht ist an eine Erwerbsteuerleistung geknüpft, die zumindest dem Zensus der Landtagswahlen entspricht.

Als Beiräte für die Zwecke der Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiete des Gewerbes und der Arbeiterpolitik bestehen: der Industrierat, der Gewerbebeirat und der Arbeitsbeirat. Der Industrierat bildet eine Sektion des Industrie- und Landwirtschaftsrates; er zerfällt in drei ständige Abteilungen: die erste berät Angelegenheiten der Zoll- und Handelspolitik sowie die Erweiterung des Absatzes, die zweite die Maßnahmen zur Förderung der inländischen Produktion, die dritte die Verkehrseinrichtungen. Der Gewerbebeirat ist zur Vorberatung von Maßnahmen der Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiete des Kleingewerbes und Kleinhandels berufen. Der Arbeitsbeirat hat das beim Handelsministerium eingerichtete arbeitsstatistische Amt zu unterstützen und dessen Zusammenwirken mit den Betrieben zu befördern, auf die sich seine Wirksamkeit erstreckt. Er begutachtet die Gesetzentwürfe sozialpolitischen Inhalts.

Neben den erwähnten, auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Interessenorganisationen und den Beiräten haben sich sowohl die Unternehmer als auch die Arbeiter auf vereinsrechtlicher Grundlage zu zahlreichen Verbänden zusammengeschlossen, um ihre Interessen zu wahren. Dieselben umfassen teils Angehörige des gleichen Berufskreises, teils Angehörige der gleichen Gebietsabschnitte. Da die industriellen Unternehmerinteressen infolge des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes im Abgeordnetenhause des Reichsrates verhältnismäßig schwach vertreten sind, ist es für die Industrie von Wichtigkeit, ihren Einfluß durch Beiräte und freie Verbände zu verstärken und durch Anregungen und Gutachten auf die sachgemäße Behandlung ihrer Angelegenheiten bei der Regierung und im Parlamente hinzuwirken. Zum Teil sind die Unternehmerverbände aber auch Organisationen, um dem Bestreben der Arbeiter nach Lohnerhöhungen und Verbesserung der Arbeitsbedingungen geschlossen entgegenzutreten. Die hierauf gerichteten Vereinigungen der Arbeiter, die Gewerkschaften, sind nach Gewerbezweigen organisiert und stehen durch eine „Gewerkschaftskommission" miteinander in Verbindung. Diese Organisationen haben viel dazu beigetragen, daß die unvermeidlichen Lohnkämpfe in ruhigeren Formen sich abspielen und immer häufiger durch Tarifverträge geschlichtet werden, in denen Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer die Lohnsätze, oft einheitlich für ganze Gewerbezweige und größere Gebiete, auf längere Zeit vereinbaren.

XLV. Der Verkehr.

Das Wort Verkehr wird von der Volkswirtschaftslehre in einem doppelten Sinne angewendet. Es bedeutet einmal die Güterübertragungen von Wirtschaft zu Wirtschaft, dann aber auch die Beförderung von Personen, Gütern und Nach-

[1]) Vergl. oben S. 103.

richten von Ort zu Ort. Nach beiden Richtungen hin sind der Gesetzgebung und der öffentlichen Verwaltung wichtige Aufgaben gestellt. Nach der einen erleichtert sie die Tauschbeziehungen der Wirtschaften durch Geld, Maß und Gewicht, sowie durch die Organisation der Märkte; auch die Förderung des Kredits durch gesetzliche Bestimmungen und durch die öffentlich-rechtliche Organisation des Bankwesens gehört hieher. Nach der anderen Richtung sorgt die öffentliche Verwaltung für die Überwindung der Entfernungen durch Land- und Wasserwege, durch Eisenbahnen, Schiffahrt, Post und elektrischen Nachrichtendienst. In Verbindung mit den Maßnahmen der Zollgesetzgebung[1]) gehört das Transportwesen mit zu den wichtigsten Maßnahmen der staatlichen Handelspolitik[2]).

Die Grundlagen für die auswärtige Handelspolitik liefert die Statistik des Außenhandels. Sie wird durch Ausweise über den Warenverkehr zwischen Österreich und Ungarn, dann des auswärtigen Warenverkehrs Bosniens und der Herzegowina ergänzt. Die wichtigsten Zahlen über die Werte des Außenhandels der Österreichisch-ungarischen Monarchie, dann des Zwischenverkehrs zwischen Österreich und Ungarn sind in der Tabelle 23 des Anhanges enthalten[3]). Zum Vergleiche werden in dieser Tabelle den Angaben für 1909 jene für 1904 beigegeben. Die Tabelle 24 zerlegt die Wareneinfuhr und -Ausfuhr der Österreichisch-ungarischen Monarchie nach den wichtigsten Herkunfts- und Bestimmungsländern. Die Tabelle 25 fügt eine vergleichende Übersicht über den Außenhandel der wichtigsten Staaten hinzu, um die Stellung der Österreichisch-ungarischen Monarchie im Weltverkehr zu kennzeichnen.

1. Das Geldwesen.

An erster Stelle ist die Ordnung des Geldes[4]) in der Österreichisch-ungarischen Monarchie zu besprechen. Wir müssen dabei anknüpfen an den Zustand vor der im Jahre 1892 eingeleiteten Regelung der österreichischen Währung, weil die gegenwärtigen Währungsverhältnisse nicht verstanden werden können ohne die Kenntnis der vorhergehenden. Den Ausgangspunkt bildet die Einführung der sogenannten österreichischen Währung auf Grund des im Jahre 1857 abgeschlossenen deutsch-österreichischen Währungsvertrages. Sie sollte eine reine Silberwährung sein; aus je 500 *g* feinen Silbers wurden 45 Gulden österreichischer Währung (in den deutschen Staaten 30 Taler) ausgeprägt. Dieser Landesmünzfuß wurde als der alleinige gesetzliche Münz- und Rechnungsfuß und die Grundlage der ausschließenden gesetzlichen Landeswährung[5]) (Valuta) des gesamten Kaisertums

[1]) Vergl. darüber die Bemerkungen des L. Kapitels, S. 230. — [2]) Vergl. J. Grunzel, System der Handelspolitik, 2. Aufl., Leipzig 1906. — [3]) Quellen: „Statistik des auswärtigen Handels des österr.-ungarischen Zollgebiets" und „Statistik des Zwischenverkehrs zwischen den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern und den Ländern der ungarischen Krone". „Die Hauptergebnisse des auswärtigen Warenverkehrs Bosniens und der Herzegowina" weisen für das Jahr 1909 eine Einfuhr im Werte von 107·7 Millionen und eine Ausfuhr im Werte von 43·5 Millionen Kronen aus. — [4]) Vergl. über das Geldwesen außer den auf S. 39 angeführten Lehrbüchern und Nachschlagewerken insbesondere K. Helfferich: „Geld und Banken". I. Teil: das Geld. 2. Aufl. Leipzig 1910. — [5]) Durch die staatliche „Währung" wird ausgesprochen, daß die Kurantmünzen des Währungsgeldes in unbeschränkter Menge als Zahlungsmittel verwendet werden können und angenommen werden müssen. Hingegen haben die — minderwertig ausgeprägten — Scheidemünzen nur beschränkte Zahlkraft.

erklärt und blieb auch nach der Aufhebung jenes Währungsvertrages (1866) in Kraft. Bei dem Ausgleiche mit Ungarn (1867) wurde bestimmt, daß das Geldwesen Österreichs und Ungarns übereinstimmend zu ordnen sei[1]) und die österreichische Währung bis auf weiteres in beiden Staaten fortbestehen solle.

Die Finanznot hatte jedoch schon seit langem zur Ausgabe großer Mengen von Staatspapiergeld geführt. Auch hatte der Staat wiederholt Darlehen bei der privilegierten österreichischen Nationalbank, die 1878 in die österreichisch-ungarische Bank umgewandelt worden ist, aufgenommen. Der Verpflichtung, ihre Noten bar einzulösen, war die Bank enthoben; Staatspapiergeld und Banknoten hatten Zwangskurs. Die Silbermünzen wurden lange Zeit mit einem Aufgeld (Agio) bezahlt und hielten sich nicht im Verkehr; er war in Wirklichkeit auf die Papierwährung gestellt. Die Staatsnoten wurden anläßlich des Ausgleichs mit Ungarn als eine gemeinsame schwebende Schuld[2]) Österreichs und Ungarns erklärt; ihre Umlaufsmenge wurde gesetzlich beschränkt und der Übergang zur Goldwährung in Aussicht genommen.

Erst gegen das Ende des vorigen Jahrhunderts konnte dieser Plan unter wesentlich geänderten Verhältnissen durchgeführt werden. Im Laufe der Siebzigerjahre sank nämlich das Silber auf dem Weltmarkte stark im Preise und das „Agio" hörte auf. Um einer Entwertung der österreichischen Währung vorzubeugen, wurde 1879 in Österreich wie in Ungarn die Silberprägung für private Rechnung eingestellt. Infolgedessen konnte die österreichische Währung einen Seltenheitspreis behaupten, der den Edelmetallgehalt des Silberguldens erheblich überstieg. Wegen seiner Entwertung und ihrer Rückwirkung auf die auswärtigen Wechselkurse eignete sich aber das Silber nicht mehr zur Währungsgrundlage. Der Zeitpunkt war gekommen, um durch die Einführung der Goldwährung und die Beseitigung des Staatspapiergeldes geordnete Währungsverhältnisse herzustellen. Das war die Aufgabe der sogenannten Valutaregulierung. Sie besteht der Hauptsache nach aus den folgenden Maßnahmen, die auf Grund eines mit Ungarn im Jahre 1892 abgeschlossenen, seither mehrmals ergänzten und bis zum Ende des Jahres 1917 verlängerten Münz- und Währungsvertrages in beiden Reichshälften gleichmäßig durchgeführt worden sind:

An die Stelle der bisherigen österreichischen Währung trat eine Goldwährung mit der Krone als Rechnungseinheit (Kronenwährung). Aus einem Kilogramm reinen Goldes werden 3280 Kronen ausgeprägt. Die Krone wird in 100 Heller eingeteilt. Als Scheidemünzen[3]) wurden eingeführt Fünfkronen- und Einkronenstücke aus Silber, dann Nickelmünzen (20 und 10 *h*) und Bronzemünzen (2 und 1 *h*). Diese Scheidemünzen haben im Privatverkehr nur beschränkte Zahlkraft, werden aber von der staatlichen Verwechslungskasse in jedem Betrage angenommen. Das Goldquantum, das in der neuen Währung an die Stelle eines Guldens der alten Währung trat, die sogenannte Relation, entspricht dem mittleren Kurswerte der österreichischen Währung während der Jahre 1879—1891. Darnach

[1]) Vergl. oben S. 64. — [2]) Der Begriff der schwebenden Schuld wird im LI. Kapitel erklärt werden. Vergl. S. 232. — [3]) 1892—1909 wurden im ganzen 1250 Millionen K in Goldmünzen der Kronenwährung ausgeprägt. Hievon blieben aber nur rund 250 Millionen im Verkehr, der noch immer Banknoten vorzieht. Während des gleichen Zeitraums wurden 329 Millionen K in Silbermünzen, 74 Millionen in Nickelmünzen und 1·7 Millionen in Bronzemünzen ausgemünzt.

wurde dem Münzfuße der Goldkronen das Wertverhältnis von 1 : 18·22 zwischen dem Golde und der österreichischen Währung zugrunde gelegt. So konnte man 2 Kronen der neuen Währung einem Gulden der alten Währung gleichsetzen. Um das Staatspapiergeld der alten Währung einziehen zu können, nahmen sowohl Österreich als auch Ungarn Golddarlehen auf und übergaben der österreichisch-ungarischen Bank die zur Einziehung der Staatsnoten erforderliche Goldmenge gegen Banknoten und Silbergulden; die letzteren wurden in Silbermünzen der neuen Währung umgeprägt. Der Gegenwert für die an Stelle des Staatspapiergeldes ausgegebenen Banknoten erliegt also bar in Gold bei der österreichisch-ungarischen Bank.

Seit dem 1. Januar 1900 ist die Kronenwährung als ausschließliche gesetzliche Landeswährung an die Stelle der österreichischen Währung getreten. Die Staatsnoten und die Münzen der alten Währung sind allmählich eingezogen, die Münzen der neuen in Verkehr gesetzt worden[1]). Als Papiergeld sind nur noch die Noten der österreichisch-ungarischen Bank in Umlauf. Sie sind im ganzen Gebiete der Österreichisch-ungarischen Monarchie von jedermann sowie an allen öffentlichen Kassen mit ihrem vollen Nennwerte anzunehmen, haben also Zwangskurs. Diese Bestimmung dient jedoch nur der glatten Abwicklung des Zahlungsverkehres. Die Zirkulationsmenge bestimmt sich auf Grund der sofort zu erörternden banktechnischen Grundsätze lediglich nach dem Bedarfe der Volkswirtschaft an Zahlungsmitteln. Die Verpflichtung der Bank, ihre Noten gegen gesetzliches Metallgeld einzulösen, ist zwar derzeit noch suspendiert, kann aber durch identische Gesetze Österreichs und Ungarns jederzeit ausgesprochen werden, wenn die österreichisch-ungarische Bank dies beantragt.

2. Die Banknoten.

Wie eben angedeutet wurde, spielt die Notenbank eine wichtige Rolle bei der Regelung des Zirkulationswesens. Um sie zu begreifen, müssen wir uns zunächst die Aufgaben der Banken überhaupt vor Augen halten. B a n k e n sind wirtschaftliche Unternehmungen zur Vermittlung des Geld- und Kreditverkehres. Neben dem Handel mit Edelmetall, Geld und Wertpapieren vermitteln die Banken den Kredit in der Weise, daß sie durch die sogenannten aktiven Kreditgeschäfte Kredit gewähren, und in den passiven Kreditgeschäften Kredit nehmen. Eine besondere Art des passiven Kreditgeschäftes ist nun die Ausgabe von B a n k n o t e n; das sind Anweisungen der Bank auf sich selbst, die an den Überbringer auf Sicht zahlbar sind. Das Vertrauen darauf, daß diese Anweisungen bar eingelöst oder doch jederzeit im Verkehr weiter gegeben werden können, erhält sie als Ersatz für Bargeld im Verkehr. In den Verkehr gelangen die Banknoten zumeist dadurch, daß die Notenbank kurzfristige Darlehen gewährt, die sie nicht bar, sondern in Noten auszahlt, hauptsächlich durch Diskontierung von Wechseln oder Beleihung (Lombardierung) von Waren oder Wertpapieren. Die Einlösbarkeit der Noten wird dadurch sichergestellt, daß die Bank eine angemessene Bardeckung in Edelmetall oder Währungsgeld bereit hält. Da sich die Noten längere Zeit im Verkehr erhalten und durch die Rückzahlung der gewährten Darlehen immer wieder Bargeld oder Noten eingehen, kann der Barvorrat erheblich

[1]) Vergl. Dr. A l e x a n d e r S p i t z m ü l l e r: „Die österr.-ungarische Währungsreform", Wien und Leipzig 1902.

hinter der ausgegebenen Notenmenge zurückbleiben. Darin liegt die Ersparnis für die Volkswirtschaft.

Wegen der Wichtigkeit der Banknoten für die Volkswirtschaft steht das Recht der Notenausgabe in den meisten europäischen Staaten nur einer einzigen (Monopol-)Bank unter den staatlich festgesetzen Bedingungen und staatlicher Aufsicht zu. Die Notenbank erhält dadurch den Charakter einer staatlichen Anstalt, bleibt aber im übrigen eine private Erwerbsunternehmung, für deren Betrieb vor allem die Regeln der Banktechnik maßgebend sind. Auch die österreichisch-ungarische Monarchie besitzt nur eine einzige Notenbank, die österreichisch-ungarische Bank. Sie ist im Jahre 1887 an die Stelle der 1816 gegründeten privilegierten österreichischen Nationalbank getreten, nachdem Österreich und Ungarn dahin übereingekommen waren, von dem ihnen zustehenden Rechte, selbständige Notenbanken zu errichten, keinen Gebrauch zu machen. Ihr Privileg wird von Zeit zu Zeit durch gleichlautende österreichische und ungarische Gesetze verlängert; das gegenwärtige Privileg läuft bis zum Ende des Jahres 1917. Auf die Verwaltung und die Aufsicht der Bank haben Österreich und Ungarn den gleichen Einfluß.

In diesem Zusammenhange sind nur die Bestimmungen über die Banknotenausgabe zu besprechen. Der Gesamtbetrag der umlaufenden Banknoten muß zumindest zu zwei Fünfteln in Gold, der Rest „bankmäßig" (d. h. durch eskomptierte Wechsel, Effekten und Warrants[1]), verpfändete Wertpapiere und Edelmetalle, eingelöste Effekten und Kupons oder durch Devisen[2])) bedeckt sein. Die Noten dürfen auf keinen niedrigeren Betrag lauten als auf 10 K. Mindestens 160 Millionen Zehnkronennoten müssen ständig im Umlauf erhalten werden; anderseits können aber die Regierungen auch einen Höchstbetrag für den Umlauf von Zehnkronen- und Zwanzigkronennoten festsetzen. Übersteigt der gesamte Notenumlauf den Metallvorrat der Bank um mehr als 600 Millionen Kronen (bis 1911 400 Millionen Kronen), so hat die Bank von dem Überschusse eine jährliche Steuer von fünf Prozent zu entrichten. Darin besteht die sogenannte indirekte Kontingentierung des Notenumlaufes. An dem Gewinn der Bank sind die beiden Staaten beteiligt.

Trotz der Suspendierung der Bareinlösung ist die Bank infolge der ausreichenden Bardeckung der Noten jederzeit in der Lage, die rückströmenden Noten bar einzulösen. Durch den Zinsfuß des Diskonto- und Lombardgeschäftes (Diskontopolitik) übt die Bank einen mächtigen Einfluß auf die Höhe ihres Metallvorrates sowie der Wechselkurse, mithin auch auf den Edelmetallverkehr mit dem Auslande und den inländischen Geldvorrat aus. Sie ist verpflichtet, mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln dafür zu sorgen, daß der im Kurse der ausländischen Wechsel zum Ausdruck gelangende Wert ihrer Noten der Parität des gesetzlichen Münzfußes der Kronenwährung dauernd entspreche, welche sich aus den gesetzlichen Bestimmungen über Gewicht und Feinheit ihrer Münzen im Vergleich zu jenen der anderen Goldwährungsländer ergibt. In der erwähnten fünfprozentigen

[1]) Warrants oder Lagerscheine sind Bescheinigungen der öffentlichen Lagerhäuser über die daselbst eingelagerten Waren. Sie repräsentieren die Waren und dienen zu ihrer Übertragung und Verpfändung. — [2]) Devisen sind Wechsel auf auswärtige Bankplätze; bis zum Betrage von 60 Millionen dürfen auf Gold lautende Devisen in den Goldschatz der Bank eingerechnet werden.

Notensteuer ist ein Anreiz zur Erhöhung des Diskontosatzes (der Bankrate) gegeben, sobald die Mittel der Bank stärker in Anspruch genommen werden. Und da die Notenbank in letzter Linie die Geldquelle aller anderen Banken bildet, richtet sich auch deren Zinsfuß nach der „Bankrate"; das verstärkt den Einfluß der von der Notenbank getroffenen Maßnahmen[1]).

Aber nicht alle Zahlungen werden in Bargeld oder Banknoten geleistet. Ein erheblicher Teil derselben wird durch Überweisung oder Abrechnung abgewickelt. Durch Überweisung (Giroverkehr) zwischen Kunden derselben Bank[2]), durch Abrechnung (Clearing- oder Saldierungsverkehr), dann, wenn die Forderungen und Anweisungen bei verschiedenen Banken zahlbar sind[3]). Besondere Wichtigkeit hat in dieser Richtung der Scheck- und Clearingverkehr der österreichischen und der ungarischen Postsparkasse erlangt[4]); von dem Sparverkehr dieser Anstalten wird sofort die Rede sein.

3. Sparkassen und Pfandbriefanstalten.

Von der Sonderstellung der Notenbank abgesehen, nimmt der Staat keinen anderen Einfluß auf die Banken, als wie er durch die Unternehmungsform der Bankanstalten[5]) und durch die rechtliche Regelung einzelner Arten von Bankgeschäften bedingt ist. So wichtig auch die Banken für die Volkswirtschaft sind, so müssen wir uns hier darauf beschränken, zwei Arten von Bankbetrieben zu besprechen, die wegen ihrer besonderen Aufgaben mit der öffentlichen Verwaltung in einem gewissen Zusammenhang stehen; es sind dies die Sparkassen und die Pfandbriefanstalten.

Die Sparkassen sind, wie schon der Name andeutet, dazu bestimmt, Erübrigungen der Privatwirtschaften, die sonst vielfach ungenützt blieben oder verbraucht würden, aufzubewahren und zum Nutzen der Einleger zinsbringend anzulegen. Sie werden entweder von gemeinnützigen Vereinen oder von Gemeinden begründet, sind aber auch im letzteren Falle rechtlich selbständige Anstalten. Die durch die Sparkassen angesammelten Kapitalien stehen für volkswirtschaftlich nützliche Anlagen zur Verfügung, welche die erforderliche Sicherheit und Beweglichkeit bieten, so besonders für den Hypothekarkredit und den Wechseleskompte. Wenn der von jeder Sparkasse anzusammelnde Reservefonds höher anwächst, als es zur Deckung allfälliger Verluste erforderlich ist, so kann ein angemessener

---

[1]) Der Banknotenumlauf der österreichisch-ungarischen Bank schwankte im Jahre 1910 zwischen 1868·6 und 2409·6 Millionen K. Am Ende des Jahres 1910 betrug er 2376 Millionen K, der Metallschatz 1669·2 Millionen K, darunter 60 Millionen in Goldwechseln auf auswärtige Plätze (Devisen). 70·2 Prozent des Banknotenumlaufes waren demnach metallisch bedeckt. 706·8 Millionen Banknoten und weitere 225·2 Millionen sofort fällige Verbindlichkeiten (29·8 Prozent), im ganzen also 932 Millionen waren bankmäßig zu bedecken. Zur Deckung dienten Forderungen der Bank im Betrage von 1,053·5 Millionen K, darunter 889 Millionen eskomptierte Wechsel, Warrants und Effekten. Der bankmäßig zu bedeckende Betrag war demnach mit 121·5 Millionen überdeckt. — [2]) Am Giroverkehr der österreichisch-ungarischen Bank beteiligten sich im Jahre 1910 5610 Kontoinhaber, der gesamte Umsatz betrug 82.305 Millionen Kronen. — [3]) Die Einlieferungen in den mit der österreichisch-ungarischen Bank in Verbindung stehenden Saldierungsvereinen betrugen 1910 in Wien 8091 Millionen, in Budapest 2815, in Prag 1268, in Lemberg 526, in Brünn 58·5 Millionen Kronen. — [4]) Vergl. Anm. 2 auf S. 204. — [5]) Vergl. oben S. 186.

Teil desselben zu örtlichen Wohlfahrtszwecken verwendet werden. Für diese haben die Sparkassen durch die Spenden aus ihren Überschüssen in der Tat viel Nützliches geleistet[1]).

Durch die im Jahre 1883 errichtete Postsparkasse sind die Spargelegenheiten außerordentlich vermehrt worden, indem ihr fast sämtliche Postämter als Sammel- und Zahlstellen dienen. Der Kreuzrechnungsverkehr gestattet es, bei jeder solchen Zahlstelle auch auf jedes andere Konto Einzahlungen oder Abhebungen zu machen. Die Höhe der Sparguthaben ist auf 2000 *K*, die Verzinsung im Sparverkehr auf 3 Prozent beschränkt. Durch ihren Scheck- und Clearingverkehr vermittelt die Postsparkasse Geldüberweisungen und den Ausgleich von Forderungen im größten Maßstabe; durch den Ankauf von Staatsschuldverschreibungen für Rechnung der Einleger hat sie einen großen Einfluß auf den Rentenmarkt gewonnen, der es ihr ermöglicht, bei der Ausgabe von neuen Anleihen erfolgreich mitzuwirken. In beiden Richtungen entwickelt sich die Postsparkasse immer mehr zur Staatsbank[2]).

Die Aufgabe der Pfandbriefanstalten ist: dem Grundbesitze wohlfeile, unkündbare und nur allmählich zu tilgende (amortisable) Darlehen zu gewähren. Die Mittel dazu verschaffen sie sich, von ihrem eigenen Vermögen abgesehen, durch Ausgabe von Pfandbriefen. Das sind Schuldbriefe, die sie auf Grund der ihnen zustehenden Hypothekarforderungen ausgeben und die durch diese Forderungen gesichert sind. Die Pfandbriefe sind als Inhaberpapiere marktgängig und bilden wegen ihrer Sicherheit eine beliebte Kapitalsanlage. Nach Maßgabe des Tilgungsplanes der Hypothekardarlehen werden die Pfandbriefe durch Verlosung wieder eingezogen und getilgt. In ähnlicher Weise können von den dazu berechtigten Banken auch Bankschuldverschreibungen ausgegeben werden, welche in den von jenen Banken gewährten Kommunal-[3]), Eisenbahn-[4]), Meliorations-[5]) und Industriedarlehen eine vorzugsweise Deckung finden. Für die Wahrung der Rechte der Inhaber von Pfandbriefen und derartigen Schuldverschreibungen ist durch Gesetz vorgesorgt[6]).

Die Wichtigkeit dieser Art der Kreditorganisation für die Landeskultur und die Kommunalwirtschaft bringt es mit sich, daß von den meisten der im österreichischen Reichsrate vertretenen Länder Landeskreditinstitute

[1]) Ende 1908 bestanden in Österreich 650 Sparkassen; die Zahl der Einleger (Sparbücher) betrug rund 4 Millionen, die Höhe der Sparguthaben 5394 Millionen Kronen. Hievon waren 3442 Millionen in Hypothekardarlehen und 1414 Millionen in Wertpapieren angelegt. Rund 16 Millionen Kronen wurden aus dem Reingewinn des Jahres 1908, im ganzen aber 292·6 Millionen zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken verwendet. — [2]) Die Anzahl der Einleger der Postsparkasse betrug Ende 1910 im Sparverkehr 2,205.703 und im Scheckverkehr 102.574, der Guthabenstand im Sparverkehr 223·5, im Scheckverkehr 388·8 Millionen K. Im Scheckverkehr wurden im Laufe des Jahres 1910 13.698·5 Millionen K eingezahlt und 13.668·7 Millionen K zurückgezahlt, davon 6,137·7 Millionen durch Umschreiben (Clearingverkehr). 27.547 Teilnehmer der Postsparkasse sind zugleich Rentenbuchbesitzer; für dieselben erlagen Ende 1910 Staatspapiere im Nennbetrage von 234·1 Millionen K in der Verwahrung des Amts. Außerdem hat dasselbe bis Ende 1910 Staatspapiere im Nennbetrage von 252·1 Millionen K aus den Guthaben der Einleger gekauft und an sie abgesendet. — [3]) Vergl. das LII. Kapitel, S. 234. — [4]) Vergl. unten S. 207. — [5]) Vergl. oben S. 191. — [6]) Ende 1908 hatten die österreichischen Banken 2505 Millionen Hypothekardarlehen, 964 Millionen Kommunaldarlehen, 22·6 Millionen Meliorationsdarlehen und 164 Millionen Eisenbahndarlehen ausstehen.

errichtet worden sind, die unter Verzicht auf Gewinn entweder ausschließlich Hypothekarkredit oder auch Kommunal-, Meliorations- und Eisenbahnkredit gewähren und mitunter auch noch andere Bankgeschäfte in gemeinnütziger Absicht betreiben. Für die von den Landesbanken ausgegebenen Schuldbriefe leisten die betreffenden Länder Garantie.

4. Märkte und Börsen.

Zu den Einrichtungen, die den Verkehr fördern, gehören auch die Märkte und Börsen. Die Märkte werden in Österreich durch die Gewerbeordnung geregelt. Nach dem Grundsatze der Marktfreiheit ist jedermann berechtigt, die Märkte mit den im freien Verkehr gestatteten Waren zu beziehen. Doch gibt es auch Spezialmärkte, die nur für gewisse Warengattungen bestimmt sind. Infolge der modernen Entwickelung des Handelsverkehres haben die Märkte viel von ihrer früheren Bedeutung verloren.

Desto wichtiger sind die Börsen geworden. Börsen sind Märkte, auf welchen Wertpapiere (Effekten) und vertretbare Waren gehandelt werden. Von den anderen Märkten unterscheiden sie sich dadurch, daß die Gegenstände des Börsenverkehres auf dem Markte nicht vorhanden und auch nicht individuell, sondern nur der Art nach bestimmt sind. Das ermöglicht eine jedem Wechsel der Marktlage sich anschmiegende Kursbildung, nach der sich auch alle anderen Kreise richten, die in solchen Waren Geschäfte machen; aber auch die Ausbildung des Terminhandels, bei welchem Abschluß und Erfüllung des Vertrages auseinanderfallen und auf die Änderung der Marktlage während der Zwischenzeit spekuliert wird. Nach den beiden Hauptarten der börsenfähigen Waren werden Wertpapier-(Effekten- oder Fonds-)börsen und Waren-(Produkten-)börsen unterschieden. In Österreich besitzen die Börsen eine korporative Organisation (Börsenkammern), die unter staatlicher Aufsicht steht. Errichtung und Statuten der Börsen bedürfen staatlicher Genehmigung; über die Zulassung neuer Wertpapiere zum Börsenverkehr entscheidet der Finanzminister; Regierungskommissäre überwachen die Börsen und insbesondere die Feststellung der Kurse[1]).

Die Anschauungen über den volkswirtschaftlichen Nutzen der Börsenspekulation sind geteilt. Die einen nehmen an, daß das Gegenspiel der Hausse- und der Baissepartei die Preise der jeweiligen Marktlage richtig anpasse und durch die Berücksichtigung der zukünftigen Preisgestaltung auf die Güterversorgung regelnd einwirke. Die anderen behaupten, daß die Schäden überwiegen, die durch die Ausschreitungen der Spekulation und die Beteiligung unberufener Kreise verursacht werden. In Österreich ist die letztere Meinung insofern durchgedrungen, als der börsenmäßige Terminhandel mit Getreide und Mühlenfabrikaten gesetzlich verboten ist.

5. Das Transportwesen.

Indem wir uns nunmehr den Verkehrseinrichtungen zuwenden, welche die Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten bezwecken, betreten wir ein Gebiet, wo der technische Fortschritt verbunden mit der Kunst der Organi-

[1]) Effekten- und Warenbörsen bestehen in Wien, Prag und Triest, Produktenbörsen in Wien, Prag, Linz, Graz und Czernowitz; in Aussig gibt es eine Börse für Elbefrachten. In Ungarn haben die Effektenbörse und die Produktenbörse in Budapest große Wichtigkeit erlangt.

sation und Verwaltung im Laufe eines Jahrhunderts die größten und folgenschwersten Erfolge erzielt hat. Ohne die moderne Transporttechnik, ohne Eisenbahnen, Dampfschiffe und Telegraphen wäre die Entwickelung der Verkehrswirtschaft, die Ausbildung der Volkswirtschaften, ihre Verflechtung zur Weltwirtschaft unmöglich gewesen. Sache der Verkehrspolitik ist es, die verschiedenen Arten der Verkehrsmittel zu Lande und zu Wasser, die Leistungen der privaten Unternehmungen und die Veranstaltungen der öffentlichen Verwaltung zur Förderung der Volkswirtschaft planmäßig zusammenzufassen.

Um mit den alten Landverkehrswegen zu beginnen, so haben die Landstraßen trotz der Entwickelung der Eisenbahnen nicht an Bedeutung verloren. Sie dienen zwar nicht mehr dem Fernverkehr; aber der Nahverkehr entwickelt sich immer stärker und für die Eisenbahnen bilden sie und die Lokalbahnen das Saugnetz. Eine neue Zukunft eröffnet ihnen das Automobil. Je nach Ausdehnung und Wichtigkeit der Straßen für den Verkehr werden Reichs-, Landes-, Bezirks- und Gemeindestraßen unterschieden. Die Bezeichnung deutet auch an, wer die Sorge für den Bau und die Instandhaltung trägt und für die Kosten aufkommt.

An Massenleistung, Billigkeit und Schnelligkeit der Beförderung sind die Eisenbahnen allen anderen Landtransportanstalten weit überlegen. Nach der Bedeutung der durch ihre Linien verbundenen Plätze und demnach auch der Linien selbst werden Hauptbahnen, Nebenbahnen und Lokal- oder Kleinbahnen unterschieden. Diese Einteilung ist nicht nur von Belang für die technische Beschaffenheit und die Leistungsfähigkeit, sondern in mancher Hinsicht auch für die verwaltungsrechtliche und finanzielle Ordnung der Eisenbahnen.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Eisenbahnen, ihre Monopolstellung, die juristischen und technischen Vorgänge bei ihrer Errichtung, der gewaltige Kapitalsbedarf, die Größe des Verwaltungsapparates, die Sicherung des Betriebes, das alles hat dazu geführt, daß der Staat in der Form des Eisenbahnregals[1]) die Hand auf das entstehende Eisenbahnwesen legte. Darnach ist es ein Hoheitsrecht des Staates, Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben oder andere dazu zu ermächtigen. Die moderne Auffassung erblickt in den Eisenbahnen, mögen sie vom Staate oder von anderen erbaut oder betrieben werden, ein wichtiges Stück öffentlicher Verwaltung. Die eben angeführten Momente sprechen zu Gunsten des Staatsbahnsystems und rechtfertigen eine weitgehende Einflußnahme des Staates auf die etwa zugelassenen Privateisenbahnen.

Das Recht zum Bau und Betriebe einer privaten Eisenbahn wird durch einen staatlichen Hoheitsakt: die Eisenbahnkonzession für eine bestimmte Zeit, in Österreich höchstens auf 90 Jahre, verliehen. Nach dem Ablauf dieser Zeit fällt der Bahnkörper mit allem beweglichen und unbeweglichen Zubehör unentgeltlich dem Staate heim. Durch die Konzession wird die Unternehmung zugleich zum Bau und Betrieb verpflichtet und mit den dazu erforderlichen Rechten und Vollmachten ausgerüstet. Durch den Inhalt der Konzession nimmt der Staat den notwendigen Einfluß auf die Gestaltung der Eisenbahnlinie und ihre Angliederung an das übrige Verkehrsnetz, auf die Transportbedingungen und insbesondere auf die Gestaltung der Tarife, auf die Sicherheit des Baues und Betriebes. Auch werden darin häufig die Bedingungen für den Erwerb der Bahn durch den Staat vor Ablauf der Konzessionsdauer aufgestellt.

[1]) Vergl. dazu das IL. Kapitel, S. 222, insbesondere Anm. 4 und 5.

Die Entstehung von volkswirtschaftlich erwünschten Privatbahnen wird vom Staate und den beteiligten Selbstverwaltungskörpern, insbesondere den Ländern, auf mannigfache Weise gefördert. Die wichtigsten Mittel hiezu sind die Ertragsgarantie, die Übernahme von Aktien und die Gewährung von Darlehen (Eisenbahnsubventionen). Um die Kapitalsbeschaffung zu erleichtern, wurde den Unternehmungen früher zumeist ein gewisser Reinertrag garantiert. Die üblen Erfahrungen, die man mit diesem System gemacht hat, veranlaßten den Übergang zur sogenannten beschränkten Ertragsgarantie. Sie besteht darin, daß die Garantie auf die Verzinsung jenes Teiles des Kapitales beschränkt bleibt, die durch Prioritätsaktien oder Prioritätsobligationen[1]) aufgebracht wird, während der Rest an der Garantie nicht teilnimmt; dadurch werden die Unternehmer zur Sparsamkeit beim Bau und Betrieb veranlaßt. Die etwa geleisteten Garantievorschüsse bilden in der Regel ein Darlehen an die Unternehmung, das bei besserem Erträgnis zurückzuzahlen ist. Die Errichtung von Lokalbahnen wird seitens der daran interessierten Selbstverwaltungskörper in der Regel durch Übernahme von Aktien oder Gewährung von Darlehen gefördert.

Bau und Betrieb der Eisenbahnen sind überwiegend technische, die Eisenbahntarife überwiegend wirtschaftliche Angelegenheiten. In allen diesen Hinsichten stehen auch die Privatbahnen unter staatlicher Aufsicht; die weitgehende Einflußnahme, die sich der Staat auf die Tarife vorbehalten hat, wird als Tarifhoheit bezeichnet. Die Sicherheit und Ordnung des Betriebes wird durch das Eisenbahnbetriebsreglement aufrecht erhalten, welches die Eisenbahnorgane auch mit den dazu erforderlichen obrigkeitlichen Befugnissen ausstattet. Es gilt in gleicher Weise auch für Ungarn; die Bestimmungen über den internationalen Frachtenverkehr sind von den daran hauptsächlich beteiligten Staaten des europäischen Kontinents vereinbart worden.

Es kann hier nicht unsere Aufgabe sein, das Eisenbahnnetz der Österreichisch-ungarischen Monarchie darzustellen und die Bedeutung der einzelnen Linien zu erörtern[2]). Wir müssen uns darauf beschränken, eine gedrängte Übersicht über die geschichtliche Entwickelung der österreichischen Eisenbahnen und die Ausbildung des Staatseisenbahnnetzes zu geben. Im Jahre 1836 erhielt die Nordbahn als erste Lokomotiveisenbahn Österreichs ihr Privilegium. In den Vierzigerjahren des vorigen Jahrhunderts ging Österreich zum Staatsbahnsystem über. Fast alle großen Linien gelangten in den Besitz des Staates; aber unter dem Drucke der Finanznot wurden sie um die Mitte der Fünfzigerjahre mit großen Verlusten wieder an Privatunternehmungen veräußert. In den nächsten Jahrzehnten herrschte

---

[1]) Das sind solche Aktien, bezw. Schuldverschreibungen, zu deren Verzinsung das Erträgnis zunächst zu verwenden ist. Nur der darnach erübrigende Teil des Erträgnisses kann zur Zahlung einer Dividende für die „Stammaktien" verwendet werden. — [2]) Statistische Angaben über die Länge des Eisenbahnnetzes in den einzelnen Ländern und sein Verhältnis zur Größe und Einwohnerzahl der Länder finden sich in der Tabelle 26 des Anhangs. Ende 1910 war das österreichische Eisenbahnnetz (Haupt- und Lokalbahnen) 22.873 *km* lang. Hievon standen 19.139 *km* im Staatsbetriebe. In den österreichischen Haupt- und Lokalbahnen waren 1908 7·8 Milliarden Kronen angelegt; die Bahnen beförderten in diesem Jahre 228 Millionen Personen zusammen über mehr als 7 Milliarden Kilometer und 155 Millionen Tonnen über nahezu 15 Milliarden Tonnenkilometer. Das Eisenbahnnetz ist aus jeder Verkehrskarte zu entnehmen. Vergl. z. B. G. Freytags Verkehrskarte von Österreich-Ungarn. 1911.

in Österreich das Privatbahnsystem; die Entstehung neuer Privatbahnen wurde vom Staate durch Subventionen und Zinsengarantien gefördert. Erst in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts ist Österreich zum Staatsbahnsystem zurückgekehrt; eine Reihe wichtiger Privateisenbahnen wurde verstaatlicht, der Bau staatlicher Eisenbahnlinien aufgenommen und ein weitverzweigtes Lokalbahnnetz geschaffen. Im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts sind endlich durch die Verstaatlichung der Nordbahn, des österreichischen Netzes der Staatseisenbahngesellschaft, der böhmischen Nordbahn und der Nordwestbahn alle großen Eisenbahnlinien mit Ausnahme der Südbahn in den Besitz des österreichischen Staates gelangt.

Die oberste Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Eisenbahnwesens steht dem Eisenbahnministerium zu. Die Leitung des Betriebsdienstes obliegt den nach Hauptverkehrslinien gebildeten (15)[1]) Staatsbahndirektionen. Als technische Aufsichtsbehörde ist die Generalinspektion der österreichischen Eisenbahnen eingesetzt. Der aus Vertretern der beteiligten Kreise ehrenamtlich gebildete Staatseisenbahnrat ist dazu berufen, die Staatseisenbahnverwaltung in wirtschaftspolitischen, insbesondere in Fahrplan- und Tarifangelegenheiten zu beraten und die Wünsche der Interessenten zum Ausdruck zu bringen.

Die zweite Art der Güterbeförderung ist der Transport zu Wasser, die Binnen- und die Seeschiffahrt. Die Binnenschiffahrt wird vom Staate durch die Anlage und Verbesserung der Wasserstraßen und durch die Strompolizei gefördert. Die Schiffahrt auf den internationalen Flüssen[2]) ist durch die Wiener Kongreßakte (1815) für jedermann frei erklärt worden. Von besonderer Wichtigkeit für Österreich sind die auf verschiedenen Kongressen vereinbarten Bestimmungen über den Verkehr auf der Donau. Die hiefür erforderlichen Maßnahmen werden auf dem Unterlaufe der Donau durch eine internationale Kommission getroffen. Für die Ausgestaltung des österreichischen Wasserstraßennetzes durch Flußregulierungen und den Bau von Kanälen ist im Jahre 1901 ein großzügiges Programm in Gesetzesform aufgestellt worden. Es bezweckt, die Donau mit dem nördlichen Stromnetz Europas und den großen Produktionsgebieten Österreichs zu verbinden und die Zufuhr nach Wien zu erleichtern. Zur Durchführung besteht beim Handelsministerium eine Baudirektion und ein aus Fachmännern und Vertretern der Interessenten gebildeter Beirat.

Was endlich die Seeschiffahrt[3]) anbelangt, so sind die wichtigsten staatlichen Maßnahmen zur Regelung und Förderung derselben die folgenden: Durch Häfen, Seeleuchten, die Regelung des Lotsenwesens und des sogenannten

[1]) Einschließlich der Leitungen der neu verstaatlichten Bahnen. — [2]) Das sind jene Flüsse, die mit ihrem schiffbaren Teile zwei oder mehrere Staaten durchschneiden oder verbinden und mit dem Meere in schiffbarer Verbindung stehen. — [3]) Die österreichische Handelsmarine zählte 1908

	Schiffe	Tonnen	Mannschaft
Segelschiffe	14.189	46.612	34.020
Dampfschiffe	316	334.989	5.412

Der Wert der Wareneinfuhr zur See im Jahre 1908 betrug 715, der Wert der Ausfuhr 621 Millionen Kronen. In den österreichischen Seehäfen sind im Jahre 1908 146.500 Schiffe mit 19 Millionen Tonnen eingelaufen und beiläufig ebensoviele ausgelaufen. Davon entfallen 7610 Schiffe mit rund 900.000 Tonnen auf Italien und 138.890 Schiffe mit rund 18 Millionen Tonnen auf das übrige Ausland.

Seestraßenrechtes sorgt der Staat für die Sicherheit der Schiffahrt. Durch die Eintragung in die Schiffsregister und die hierüber ausgestellten Registerbriefe wird die Eignung und Identität der Schiffe dargetan, ihre Staatsangehörigkeit durch die (gemeinsame) Handelsflagge bekundet. Die Seeleute müssen ihre fachliche Befähigung durch Ablegung einer Prüfung nachweisen. Die Handelsmarine wird durch Bau-, Betriebs- und Reisezuschüsse, die Einrichtung regelmäßiger Schiffslinien durch staatliche Subventionen gefördert. Von besonderer Wichtigkeit in letzterer Hinsicht ist der „Österreichische Lloyd", ein großes Dampfschiffahrtsunternehmen, das vom Staate subventioniert wird und dafür eine Reihe von Verpflichtungen auf sich nehmen mußte, die teils wirtschaftspolitischen, teils staatlichen Absichten entspringen.

6. Post, Telegraph und Telephon.

Die Beförderung von Briefen und periodischen Druckschriften, dann die Errichtung und der Betrieb von Telegraphen- und Telephonanlagen ist dem Staate vorbehalten[1]). Diese Monopolstellung des Staates wurde früher als ein Regal aufgefaßt[2]); modern wird sie gerechtfertigt durch wirtschaftspolitische, technische und fiskalische Erwägungen. Die rasche, wohlfeile und glatte Abwickelung des Nachrichtendienstes und die Lückenlosigkeit seines Netzes ist für die Volkswirtschaft und das Geistesleben von höchster Wichtigkeit; sie erfordert eine umfassende, einheitlich und streng geregelte Organisation, wie sie am besten durch den Staat hergestellt und aufrecht erhalten wird, und liefert erhebliche Betriebsüberschüsse für die Staatskasse. Die Förderung der Volkswirtschaft durch einen guten und wohlfeilen Post- und Telegraphenbetrieb ist jedoch noch wichtiger als das dadurch zu erzielende Gelderträgnis.

Die Bedingungen des Geschäftsverkehres sind in den Post- und Telegraphenreglements enthalten; sie sind maßgebend für den Inhalt des Beförderungsvertrages, der in jedem einzelnen Falle zwischen dem Staate und den Personen angenommen wird, die sich der Post oder des Telegraphen bedienen. Die Geschäftszweige der Post sind: die Beförderung von Briefen, Korrespondenzkarten, Drucksachen, Warenproben und Paketen, die Übermittlung von Geldbeträgen durch Postanweisungen, die Einziehung von Geldbeträgen (Nachnahme und Postauftrag), die Personenbeförderung und die Besorgung der Postsparkassengeschäfte[3]). Das Zusammenwirken sämtlicher Staaten behufs einheitlicher und glatter Besorgung des Post- und Telegraphendienstes ist sichergestellt durch den im Jahre 1874 begründeten Weltpostverein und durch den „internationalen Telegraphenverein", dem allmählich alle wichtigeren Staaten und die großen Kabelgesellschaften beigetreten sind. Die Gleichheit der dienstlichen Einrichtungen in Österreich, in Ungarn und in Bosnien und der Herzegowina beruht auf dem Zoll- und Handelsvertrag; mit den Nachbarstaaten, insbesondere mit dem Deutschen Reiche ist durch Sonderverträge eine engere Gemeinschaft hergestellt worden.

Die oberste Leitung des Post- und Telegraphenwesens steht dem Handelsministerium zu. Zehn Post- und Telegraphendirektionen leiten den Dienst in den einzelnen Ländern; ihnen unterstehen die Postämter. Die statistischen Ausweise

[1]) Doch werden unter gewissen Bedingungen auch private Telegraphen- und Telephonanlagen zugelassen. — [2]) Vergl. über den Begriff des Regals das IL. Kapitel, S. 222 f. — [3]) Vergl. oben S. 204.

über die Anzahl, Häufigkeit und Benützung der Postanstalten, sowie über die Länge der Telegraphenlinien in den einzelnen Ländern enthält die Tabelle 26 des Anhangs.

7. Maß und Gewicht.

Durch die neue Maß- und Gewichtsordnung ist im Jahre 1871 in Österreich das metrische System eingeführt worden. Um dasselbe international einheitlich zu gestalten und zu vervollkommnen, hat die überwiegende Mehrzahl der Kulturstaaten 1875 eine Konvention abgeschlossen. Die Richtigkeit der im öffentlichen Verkehr verwendeten Maße, Gewichte und Wagen wird durch amtliche Eichung und Stempelung gewährleistet. Die technische Seite des Eichwesens wird von einer Normaleichungskommission geregelt; zur Durchführung des Eichdienstes sind staatliche Eichämter eingerichtet.

XLVI. Die soziale Fürsorge.

1. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die soziale Fürsorge unterscheidet sich von der privaten Wohltätigkeit durch ihren Ausgangspunkt, durch ihre Absichten und durch ihre Mittel. Durch ihren Ausgangspunkt, indem sie die Massenerscheinung der Armut und Not als eine Wirkung gesellschaftlicher Verhältnisse auffaßt, die mit durchgreifendem Erfolg nur durch Maßnahmen der Gesellschaft und der öffentlichen Verwaltung bekämpft werden kann. Durch ihre Absicht, indem sie nicht nur individuelle Leiden lindern, sondern den Zustand der Gesellschaft überhaupt verbessern will. Denn trotz aller Gegensätze im Einzelnen besteht eine weitgehende Solidarität zwischen allen Klassen und Gliedern der menschlichen Gesellschaft; im Guten wie im Schlimmen wirkt die Lage jedes ihrer Bestandteile auf alle anderen zurück. Dadurch erweist sich das Sittengebot werktätiger Nächstenliebe auch vernunftgemäß als begründet. Jeder nützt sich selbst, indem er anderen hilft, und jede Gesellschaftsklasse verbessert ihre eigene Lage, indem sie die anderen Klassen fördert. Was endlich den Unterschied der Mittel anbelangt, so wirkt die soziale Fürsorge durch kollektive Organisationen, oft unterstützt durch obrigkeitliche Gewalt, und sie trachtet vor allem der Not durch Beseitigung ihrer Ursachen vorzubeugen: die Prävention überwiegt über die Repression.

In der sozialen Fürsorge trifft die Liebestätigkeit der Einzelnen mit der Arbeit gesellschaftlicher Verbände und der öffentlichen Verwaltung zusammen. Sie ergänzen und unterstützen einander. Hier kann nur der Anteil der öffentlichen Verwaltung besprochen werden. Er bleibt nicht etwa auf bestimmte Verwaltungszweige beschränkt; „soziale“ Gesichtspunkte beherrschen zahlreiche Maßnahmen, mit denen die öffentlichen Gewalten in die Gegensätze und Notstände des gesellschaftlichen Lebens eingreifen. Sie spielen mit bei der Ordnung des häuslichen und landwirtschaftlichen Dienstbotenwesens, beim gewerblichen Arbeiterschutz, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere durch die Organisation der Arbeitsvermittlung, beim Kinderschutz, bei der Bekämpfung des Alkoholismus und der Unzucht, bei der Wohnungsfürsorge; sie unterstützen die Sparsamkeit, die genossenschaftliche Selbsthilfe, die Verbreitung und den Ausbau der Versicherungseinrichtungen und zahlreicher anderer Zweige der öffentlichen Wohlfahrtspflege. Aus der Fülle dieser Aufgaben wollen wir hier nur zwei der wichtigsten

herausgreifen: die öffentliche Armenpflege und die Sozialversicherung. Diese ist die jüngste, jene die älteste Form sozialer Fürsorge; diese wirkt rein präventiv, jene überwiegend repressiv.

2. Die öffentliche Armenpflege.

Arm ist, wer die für den Lebensunterhalt erforderlichen Mittel weder besitzt, noch mit eigenen Kräften zu gewinnen vermag. Lange Zeit nahm sich nur die Kirche um die Armenpflege an. Im Aufklärungszeitalter trat zur religiös-charitativen Armenpflege eine auf humanitären Erwägungen beruhende gesellschaftliche Fürsorge hinzu. Erst im 19. Jahrhundert wurde die Armenpflege grundsätzlich als eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung anerkannt. Nach dem österreichischen Gemeindegesetz von 1862 gehört „das Armenwesen und die Sorge für die Gemeindewohltätigkeitsanstalten" zum selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde. Die näheren Bestimmungen hierüber sind in den Landesarmengesetzen enthalten; zumeist sind sie rückständig und unzulänglich. Im Anschlusse an die älteren Bestimmungen bildet das Heimatsrecht die Grundlage des Unterstützungsanspruches, doch tritt im Dringlichkeitsfalle die Aufenthaltsgemeinde für die Heimatsgemeinde ein, um augenblickliche Bedürfnisse zu befriedigen. Die Gemeinde ist zur Armenunterstützung jedoch nur (subsidiär) verpflichtet, wenn nicht etwa dritte Personen für den Unterhalt des Armen zu sorgen haben oder tatsächlich sorgen. Art und Maß der Leistung bestimmt die Gemeinde nach freiem Ermessen; sie kann daher auch abwesende Unterstützungsbedürftige heimfordern. Je nachdem die Armen in Anstalten untergebracht oder anderweitig unterstützt werden, wird zwischen geschlossener und offener Armenpflege unterschieden.

Diese Unterscheidung ist auch für die Verteilung der Armenlast insofern von Belang, als für die Erhaltung gewisser Anstalten, z. B. der öffentlichen Krankenanstalten, sowie für die anderweitig uneinbringlichen Verpflegskosten weitere Verbände, in der Regel die Länder, aufkommen. Der Versuch, die Kosten der Armenpflege den oft leistungsunfähigen Gemeinden wenigstens teilweise abzunehmen und weiteren Verbänden aufzuerlegen, ist bisher nur in wenigen Ländern unternommen worden. So sind z. B. in Niederösterreich Armenbezirke im Umfange der Bezirksgerichtssprengel geschaffen worden, auf welche die Rechte und Pflichten der Ortsgemeinden hinsichtlich der Armenpflege übergegangen sind.

Die Durchführung der Armenpflege obliegt in der Regel den Gemeindeorganen; in einigen Ländern sind besondere ehrenamtlich bestellte Kommissionen oder Armenpfleger vorgesehen. Für städtische Verhältnisse hat sich das sogenannte Elberfelder System der offenen Armenpflege als ersprießlich erwiesen, das auch von einer Anzahl von österreichischen Städten angenommen worden ist. Es besteht darin, daß das Stadtgebiet in zahlreiche, möglichst kleine Pflegebezirke eingeteilt wird, deren Arme je einem Pfleger zugewiesen sind. Die Pfleger prüfen die Lage der Bewerber und beantragen die nach der besonderen Sachlage gebotenen Maßnahmen, über welche die Pflegschaftsbehörde nach einem bestimmten Tarif entscheidet. Die Vorzüge des Elberfelder Systems bestehen darin, daß sich moralisch hochstehende Personen um die Armen annehmen, sie beraten und fördern, daß die Unterstützungen nach Art und Maß der Beschaffenheit des Falles angepaßt, also individualisiert werden, und daß das Augenmerk darauf gerichtet ist, die

Armen womöglich wieder erwerbfähig zu machen. Der Erfolg hängt ganz von der Eignung der ehrenamtlich bestellten Pfleger ab.

3. Die Sozialversicherung.

Das Wesen aller Versicherung besteht darin, daß die Gesamtheit der von einer Gefahr Bedrohten für den Schaden aufkommt, den die von ihr tatsächlich Betroffenen erleiden. Die hiefür erforderlichen Beträge werden durch Beiträge der Versicherten (Prämien) aufgebracht. Nach der Art der Gefahren werden Sachschaden- und Vermögensversicherung (Feuer-, Transport-, Hagel-, Vieh-, Einbruchs-, Hypotheken- und Rückversicherung), Lebensversicherung (auf den Todesfall oder Erlebensfall, zu eigenen Gunsten oder zugunsten Dritter, insbesondere der Witwen und Waisen, Kapitals- oder Rentenversicherung), endlich Versicherung gegen Erwerbsunfähigkeit infolge von Krankheit, Unfall, Invalidität oder Alter unterschieden. Der wirtschaftliche Nutzen der Versicherung besteht darin, daß die Prämien aus dem Einkommen entnommen werden, während der ungedeckte Schaden das Vermögen, die Erwerbsfähigkeit oder den Unterhalt der Versicherten träfe, also viel schwerer zu tragen wäre. Alle Versicherung belastet die Gegenwart, um vor den Folgen größerer zukünftiger Schädigungen zu sichern. Als Träger der Gefahr tritt bei den auf Gegenseitigkeit beruhenden Versicherungsanstalten die Gesamtheit der Versicherten, bei den Versicherungsunternehmungen aber entweder privates Kapital oder eine öffentliche Körperschaft ein, im ersteren Falle in der Regel mit, im letzteren Falle ohne Gewinnabsicht[1]).

Zur Errichtung von privaten Versicherungsanstalten ist in Österreich eine staatliche Konzession erforderlich. Das sogenannte Versicherungsregulativ, eine Verordnung des Ministeriums des Innern aus dem Jahre 1896, stellt Bestimmungen für die Errichtung, den Geschäftsgang und die Überwachung der Versicherungsanstalten auf, um die Einhaltung ihrer Verbindlichkeiten zu sichern und die Interessen der Versicherten zu wahren.

Durch die Sozialversicherung wird der Versicherungsgedanke in den Dienst der Sozialreform gestellt: die Arbeiter und Personen in ähnlicher Stellung sollen nach dem Versicherungsprinzip vor den verhängnisvollen Folgen von Krankheit, Unfällen, Invalidität und Alter geschützt werden[2]). Auch die Versorgung von Witwen und Waisen wird angestrebt, die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit wenigstens theoretisch erwogen. Durch die Arbeiterversicherung werden einige der wichtigsten Ursachen der sozialen Not beseitigt oder doch in ihrer Wirkung abgeschwächt. Im Gegensatze zur Privatversicherung ist sie eine

[1]) Die Summe der Versicherungen gegen Feuersgefahr betrug Ende 1906 in Österreich 27·6 Milliarden Kronen. Über den Stand der privaten Lebensversicherung in diesem Jahre unterrichten die folgenden Ziffern:

	Versicherte Personen	Versicherungssumme in Millionen Kronen
Kapitalsversicherung auf den Todesfall . . .	33.907	612·5
Kapitalsversicherung auf den Erlebensfall . .	240.711	439·1
Gemischte Kapitalsversicherung	547.710	1601·6
Rentenversicherung	21.537	15·1

[2]) Vergl. C. Witowski, „Die Arbeiterversicherung in den Kulturstaaten“ (Sammlung Kösel), 1910.

Zwangsversicherung. Alle in den betreffenden Gesetzen bezeichneten Personen müssen versichert sein. Dadurch werden die Versicherungsprämien zu einem Bestandteil des Arbeitslohnes und der gesellschaftlich notwendigen Produktionskosten. Im Preise der Waren oder Dienstleistungen werden sie in der Regel schließlich auf die Konsumenten überwälzt. Darum ist es von minderem Belange, wie das Gesetz die Prämien zwischen den Dienstgebern und den Dienstnehmern aufteilt; auf jeden Fall bedeuten sie eine mittelbare Erhöhung der Löhne verbunden mit Sparzwang für den Notfall. Die Renten der Alters- und Invalidenversicherung werden voraussichtlich durch einen Staatszuschuß erhöht werden.

Der Versicherungszwang legt dem Staate die Pflicht auf, für eine möglichst zweckmäßige und wohlfeile Durchführung der Versicherung durch Zwangsorganisationen zu sorgen; daneben können unter Umständen auch andere Versicherungseinrichtungen zugelassen werden, die den gesetzlichen Anforderungen genügen. In der Regel aber entsprechen Zwangskassen deswegen am besten dem Versicherungszwange, weil sie die Gesamtheit der Personen, die von der gleichen Gefahr bedroht werden, zu einer einzigen Gefahrengemeinschaft zusammenschließen, in der die guten und die schlechten Risken einander ausgleichen. Dazu noch die größere Wohlfeilheit und Verläßlichkeit einer umfassenden amtlichen Organisation unter ehrenamtlicher paritätischer Beteiligung der beteiligten Dienstgeber und Dienstnehmer.

Die Sozialversicherung wirkt nach zwei Richtungen hin vorbeugend. Zunächst, indem sie die Versicherten davor bewahrt, der Armenpflege anheimzufallen und die damit verbundene Minderung ihrer bürgerlichen Rechtsstellung zu erdulden, dann aber auch, indem die Versicherungskassen selbst ein Interesse an der Bewahrung der Arbeitskraft haben und auf die Verminderung der Unfalls-, Krankheits- und Invaliditätsgefahr hinwirken, die gestörte Arbeitskraft durch das Heilverfahren wieder herstellen helfen und auch ihre Deckungskapitalien in einer Weise anlegen können, die den Bedürfnissen der Versicherten entspricht (Arbeiterwohnungen, Genesungsheime, Förderung hygienischer Anlagen u. s. w.).

Die Ära der Sozialversicherung wurde in Österreich eingeleitet durch die Thronrede, womit Kaiser Franz Josef I. am 26. September 1885 den österreichischen Reichsrat eröffnete[1]). In derselben wurden Reformen angekündigt, „welche einem wirklichen Bedürfnisse der Bevölkerung entsprechen und an Bedeutung die mannigfachen Parteikämpfe weit überragen". Von den verschiedenen Versicherungszweigen ist die Unfalls- und Krankenversicherung der Arbeiter, dann die Pensionsversicherung der Privatangestellten bereits gesetzlich eingeführt; die Alters- und Invalidenversicherung in Verbindung mit einer Reform der anderen Zweige befindet sich in Vorbereitung. Die Bergarbeiter und deren Familienangehörige besitzen von altersher in den Bruderladen eigene Einrichtungen, die durch Provisionskassen für die Alters- und Invalidenversicherung, durch Krankenkassen für die Krankenversicherung sorgen[2]). Die Pensionsversorgung der Staatsbediensteten ist bereits im XX. Kapitel unter 4 erwähnt worden[3]).

[1]) Im Deutschen Reiche ist sie angekündigt worden durch die sozialpolitische Botschaft Kaiser Wilhelms I. vom 17. November 1881. — [2]) An den Provisionskassen der Bruderladen waren 1908 177.783 vollberechtigte Mitglieder mit 331.807 Frauen und Kindern beteiligt. Die Ausgaben der Provisionskassen betrugen 11·5, jene der Krankenkassen 6·8 Millionen K. — [3]) Vergl. oben S. 114.

Die Unfallversicherung ist in Österreich im Jahre 1887 eingeführt und im Jahre 1894 ausgedehnt worden. Ihr unterliegen alle in Fabriken, in Hüttenwerken, im Bau- und Transportgewerbe und ähnlichen Betrieben mit Unfallsgefahr beschäftigten Arbeiter und Betriebsbeamten. Diesen Betrieben sind alle jene Betriebe gleichgehalten, die Dampfkessel oder mechanische Triebwerke besitzen oder explodierende Stoffe erzeugen oder verwenden. Als Kollektivversicherung umfaßt die Unfallversicherung immer das gesamte Personal; nur bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschränkt sie sich auf die Personen, die der durch Kraftmaschinen und ähnliche Vorrichtungen verursachten Unfallsgefahr ausgesetzt sind. Die versicherungspflichtigen Betriebe werden in Gefahrenklassen eingeteilt, für die verschiedene Sätze des Prämientarifes gelten. Die Prämien sind in Prozentsätzen der Löhne angesetzt. Sie sind vom Dienstgeber zu entrichten; ein Zehntel derselben kann er den Versicherten auf den Lohn anrechnen. Die Höhe der Prämien ist nach dem sogenannten Kapitalsdeckungsverfahren festgesetzt. Darnach wird für jeden Rentner ein Kapital angesammelt, das nach den Regeln der Wahrscheinlichkeitsrechnung ausreicht, um die Rente bis zu seinem Tode zu bestreiten, in diesem Zeitpunkte aber auch aufgezehrt ist[1]).

Gegenstand der Versicherung ist der durch einen Betriebsunfall verursachte Schaden. Im Falle einer Körperverletzung erhält der Verunglückte für die Dauer der Erwerbsunfähigkeit oder der geminderten Erwerbsfähigkeit eine nach dem Grade der Verletzung abgestufte Rente. Die ersten vier Wochen fallen jedoch der Krankenversicherung zur Last. Hat der Unfall den Tod des Verletzten zur Folge, so trägt die Versicherungsanstalt die Beerdigungskosten; die Hinterbliebenen (die Witwe, der erwerbsunfähige Witwer, die Kinder bis zum zurückgelegten 15. Jahr, unter Umständen auch die Aszendenten) erhalten eine Rente. Die Renten werden nach dem Jahresarbeitsverdienste des Verletzten bemessen; die Unfallsrenten dürfen 60 Prozent, die Hinterbliebenenrenten 50 Prozent seines Verdienstes nicht übersteigen.

Zur Durchführung der Versicherung sind (7) territoriale Unfallversicherungsanstalten berufen, deren Sprengel je ein Land oder mehrere Länder umfaßt; nur für die österreichischen Eisenbahnen besteht eine berufsgenossenschaftliche Unfallversicherungsanstalt[2]). Über streitige Ansprüche entscheidet ein paritätisch besetztes Schiedsgericht[3]).

Die Krankenversicherung der Arbeiter erhielt im Jahre 1888 ihre gesetzliche Grundlage. Versicherungspflichtig sind alle Arbeiter und Betriebsbeamte in gewerbsmäßig betriebenen Unternehmungen, sowie alle sonstigen Personen,

[1]) Anders beim Umlageverfahren, wie es bei der Unfallversicherung im Deutschen Reiche eingeführt ist. Hier werden in jedem Jahre nur jene Beträge als Prämien eingehoben, die zur Leistung der im gleichen Jahre fälligen Entschädigungen und zur Ansammlung eines Reservefonds benötigt werden. Finden erhebliche Rücklagen für die Zukunft statt, so nähert sich das Umlageverfahren dem Kapitaldeckungsverfahren. — [2]) Im Deutschen Reiche ist die Unfallversicherung durchaus auf berufsgenossenschaftlicher Grundlage eingerichtet. — [3]) Im Jahre 1907 gehörten der österreichischen Unfallversicherung 438.612 Betriebe mit mehr als 3 Millionen versicherungspflichtigen Arbeitern und Betriebsbeamten an. Auf Grund einer Lohnsumme von 1675 Millionen K wurden für das Jahr 1907 42·2 Millionen als Versicherungsbeiträge vorgeschrieben. In diesem Jahre verunglückten 33.492 Versicherte; die Versicherungsleistungen erreichten 27 Millionen, die Deckungskapitalien 276·3 Millionen K.

die der Unfallsversicherungspflicht unterliegen. Außerdem können die Unternehmer von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben samt ihrem Personal kollektiv, andere Personen unter 35 Jahren einzeln der Krankenversicherung freiwillig beitreten. Personen, deren Versicherungspflicht erloschen ist, können weiterhin in der Versicherung verbleiben[1]). Die Entscheidung darüber, ob auch die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter in die Krankenversicherung einbezogen werden sollen, ist der Landesgesetzgebung überlassen. Bisher sind sie noch in keinem Lande Österreichs als krankenversicherungspflichtig erklärt worden. Die Reform der Sozialversicherung wird die Krankenversicherung auf die Landwirtschaft ausdehnen. Gegenstand der Versicherung sind im Krankheitsfalle ärztliche Behandlung, die Beistellung von Heilbehelfen und ein Krankengeld im Ausmaße von 60 Prozent des bezirksüblichen Taglohnes oder freie Kur und Behandlung in einem Krankenhause, im Sterbefalle ein Beitrag zu den Beerdigungskosten. Die Krankenunterstützung wird solange die Krankheit dauert und, wenn sie nicht früher endet, durch mindestens 20 Wochen, die Wöchnerinnenunterstützung durch mindestens vier Wochen gewährt. Weitergehende Leistungen können durch Statut vorgesehen werden. Eine dreitägige Karenzfrist soll Simulationen hintanhalten.

Träger der Krankenversicherung sind für alle jene Versicherungspflichtigen, die keiner anderen zugelassenen Krankenkasse angehören, die nach Gerichtsbezirken organisierten Bezirkskrankenkassen, deren Vorstand von den Kassenmitgliedern gewählt wird. Außerdem sind Betriebs-, Bau-, Genossenschafts-, Vereinskrankenkassen, Bruderladen und registrierte Hilfskassen zugelassen. Die nach versicherungstechnischen Grundsätzen erforderlichen Mittel bringen die Kassen durch Beiträge auf, die in Prozenten des Lohnes bemessen werden. Zwei Drittel treffen den Dienstnehmer; mindestens ein Drittel hat der Dienstgeber beizutragen. Die Höhe der Beiträge wird durch die Statuten der einzelnen Kassen des näheren geregelt; der Belastung der Dienstnehmer zieht das Gesetz Schranken[2]).

Die Einführung der Invaliden- und Altersversicherung in Verbindung mit einer Hinterbliebenenversicherung hat das österreichische Parlament bereits beschäftigt. Die Regierung hatte im Jahre 1908 einen darauf abzielenden Gesetzentwurf im Abgeordnetenhause eingebracht. Auch war beabsichtigt, die einzelnen Zweige der Sozialversicherung in einen engeren Zusammenhang miteinander zu bringen, um die Verwaltung zu vereinfachen. Durch die im März 1911 erfolgte Auflösung des österreichischen Abgeordnetenhauses ist diese Vorlage vorläufig gegenstandslos geworden. Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, daß sich das Parlament früher oder später mit dem gleichen Gegenstande zu beschäftigen haben wird und daß die Hauptgesichtspunkte der nunmehr abgetanen Regierungsvorlage in einem neuen Entwurfe wieder aufleben werden. Aus diesem Grunde werden hier die Grundzüge der Invaliden- und Altersversicherung, wie sie nach dem Entwurfe von 1908 geplant war, in aller Kürze mitgeteilt:

[1]) Es sind jedoch nur die Bezirkskrankenkassen verpflichtet, auch nichtversicherungspflichtige Personen aufzunehmen. — [2]) Im Jahre 1907 bestanden in Österreich 2897 Krankenkassen mit rund 2·9 Millionen Mitgliedern. Es wurden 1·6 Millionen Erkrankungen angezeigt und bei 27·8 Millionen Verpflegstagen rund 57·8 Millionen für Unterstützungen, sowie für Heil-, Spitals- und Beerdigungskosten aufgewendet.

Als versicherungspflichtig werden darnach nicht nur die unselbständig Erwerbtätigen erklärt, welche im Arbeits-, Dienstes- oder Lohnverhältnisse stehen, sondern auch jene selbständigen Erwerbtätigen, deren einkommensteuerpflichtiges Einkommen im Jahre 2400 *K* nicht übersteigt oder die regelmäßig nicht mehr als zwei familienfremde Lohnarbeiter beschäftigen. Durch die Einbeziehung der unteren Schichten der Selbständigen soll die Arbeiterversicherung zu einer allgemeinen Volksversicherung erweitert werden.

Gegenstand der Versicherung sind Renten für den Fall der Invalidität[1]) und des Alters und Kapitalsbeträge zugunsten der Hinterbliebenen. Eine Invalidenrente soll erhalten, wer „infolge von Alter, Krankheit oder anderen Gebrechen voraussichtlich dauernd nicht imstande ist, durch eine seinen Kräften und Fähigkeiten entsprechende Lohnarbeit, die ihm unter billiger Berücksichtigung seiner Ausbildung und seines bisherigen Berufes zugemutet werden kann, ein Drittel desjenigen zu erwerben, was körperlich und geistig gesunde Personen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen". Der Anspruch auf Altersrente tritt ohne Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit nach Vollendung des 65. Lebensjahres ein. Die Höhe der Alters- und Invalidenrenten hängt von den nach Lohnklassen abgestuften Einzahlungen und der Dauer der Versicherung ab. Die Renten setzen sich aus einem Grundbetrag und einem Steigerungsbetrag zusammen. Der Grundbetrag beträgt das fünffache des durchschnittlichen jährlichen Versicherungsbeitrages, vermehrt um einen Zuschuß von 90 K, den der Staat zu jeder laufenden Rente jährlich leisten will, solange nicht das Einkommen des Bezugsberechtigten 2400 K jährlich übersteigt. Als Steigerungsbetrag kommen zwei Zehntel der während der ganzen Versicherungsdauer geleisteten Beiträge hinzu. Die Witwen von Rentenempfängern erhalten den vollen Grundbetrag, Waisen den halben, Doppelwaisen den vollen Grundbetrag als einmalige Abfertigung. Die Ansprüche auf alle diese Leistungen treten jedoch erst nach einer Wartezeit ein, die zur Ansammlung der für die Versicherungsleistungen erforderlichen Kapitalien ausreicht; für die Invalidenrenten und die Altersrenten der Selbständigen dauert sie 200 Beitragswochen, für die Altersrenten der Unselbständigen 30 Jahre, für die Abfertigungen der Witwen und Waisen 40 Beitragswochen.

Die Mittel werden, abgesehen von dem bereits erwähnten Staatszuschuß, der allen Steuerträgern zur Last fällt, durch Beiträge aufgebracht, die für die Unselbständigen nach sechs Lohnklassen abgestuft, für die Selbständigen aber mit festen Mindestbeiträgen festgesetzt sind. Den Landesgesetzgebungen soll es vorbehalten bleiben, die Leistungen und damit auch die Anwartschaften der selbständig Erwerbtätigen zu erhöhen. Von den Beiträgen für die Unselbständigen fällt die Hälfte dem Dienstgeber, die andere Hälfte dem Dienstnehmer zur Last[2]).

Als Versicherungsträger ist eine Invaliden- und Rentenversicherungsanstalt in Aussicht genommen, die sämtliche Versicherten zu einer einzigen Gefahrengemeinschaft zusammenfaßt. Den Unterbau der Sozialversicherung werden Bezirks-

[1]) Auf Invalidenrenten haben jedoch nur die unselbständigen Versicherten Anspruch, die selbständigen nur bedingungsweise im Hinblicke auf eine frühere unselbständige Erwerbstätigkeit. — [2]) Die jährlichen Kosten der Alters- und Invalidenversicherung werden in der Regierungsvorlage auf 129Millionen, die Kosten der gesamten Sozialversicherung auf 288 Millionen K geschätzt.

stellen bilden, denen die örtliche Durchführung sämtlicher Versicherungszweige in ihrem Sprengel obliegen wird.

Während die Einführung der allgemeinen Alters- und Invalidenversicherung noch bevorsteht, besteht dieselbe für zwei Berufszweige bereits in Kraft. Für die Bergarbeiter, wie bereits erwähnt, schon seit lange in den Bruderladen, für die Privatangestellten infolge eines Gesetzes aus dem Jahre 1906 seit dem Jahre 1909. Die Pensionsversicherung der Privatangestellten ist eine Maßnahme der Mittelstandspolitik. Versicherungspflichtig sind die in privaten Diensten Angestellten, für deren Entlohnung ein Monats- oder Jahresgehalt üblich ist und die sich von den Lohnarbeitern durch ihren Beamtencharakter oder dadurch abheben, daß sie ausschließlich oder doch vorwiegend geistige Dienstleistungen zu verrichten haben. Dazu kommen noch die in öffentlichen Diensten Angestellten gleicher Art, die nicht schon aus ihrem Dienstverhältnisse Ansprüche auf Invaliden- und Alterspension sowie auf Pensionen zugunsten ihrer Hinterbliebenen haben[1]). Die Pensionsversicherung gewährt den Angestellten gegen höhere Prämien erheblich höhere Anwartschaften als die hauptsächlich für die handarbeitenden Klassen bestimmte allgemeine Sozialversicherung. An die Stelle des absoluten Existenzminimums, dem die Leistungen der letzteren entsprechen, tritt hier ein der bisherigen Lebenshaltung halbwegs entsprechendes „standesgemäßes" Existenzminimum, wonach die Invaliden- und Altersrenten bemessen werden; die Witwen und Waisen der Versicherten erhalten nach Ablauf der Wartezeit fortlaufende Renten, und wenn der Versicherte während der Wartezeit stirbt, Abfertigungen. Zur Erlangung der Invalidenrenten genügt es, wenn der Versicherte „infolge eines körperlichen oder geistigen Gebrechens seinen bisherigen Berufspflichten nicht weiter zu obliegen vermag" (sogenannte Berufsinvalidität). Im übrigen ist die Versicherung ähnlich geordnet, wie dies für die allgemeine Sozialversicherung in Aussicht genommen ist. Träger der Versicherung ist die „Allgemeine Pensionsanstalt für Angestellte" in Wien; ihr Verkehr mit den Versicherten wird durch neun „Landesstellen" dieser Anstalt vermittelt. Daneben werden jedoch auch andere Versicherungsunternehmungen als „Ersatzinstitute" zugelassen. Auch kann der Versicherungspflicht durch „Ersatzverträge" Genüge geleistet werden, durch welche die gesetzlichen Anwartschaften der Dienstnehmer anderweitig gesichert werden[2]).

Die Finanzverwaltung.

XLVII. Der öffentliche Haushalt.

Zur Durchführung seiner Aufgaben bedarf der Staat persönlicher Dienste und sachlicher Mittel. Der Unterhalt der Personen, die für den Staat tätig sind[3]), und die Beschaffung der erforderlichen Sachgüter[4]) bedingen einen gewaltigen Auf-

[1]) Bezüglich der Pensionsansprüche der Staatsbeamten und sonstigen öffentlichen Beamten vergl. oben S. 114. — [2]) Zur Pensionsversicherung waren bis Ende 1910 angemeldet 38.570 Dienstgeber und 189.481 Dienstnehmer, davon 30.915 Dienstgeber und 116.563 Dienstnehmer bei der „Allgemeinen Pensionsanstalt". An Prämien waren bei dieser Anstalt bis Ende 1910 41·6 Millionen K vorgeschrieben. — [3]) Vergl. das XX. Kapitel, S. 112 ff. — [4]) Man denke nur an die Kosten, welche die Bewaffnung der Armee, der Bau und die Ausrüstung der Flotte, die Anlegung von Befestigungen, der Bau und Betrieb von Eisenbahnen u. s. w. verursachen.

wand, der aus den Einnahmen des Staates zu bestreiten ist. Der Staat ist daher genötigt, einen H a u s h a l t zu führen: er muß trachten, nach einem wohlbedachten Plane die Einnahmen mit den Ausgaben in Einklang zu bringen. Nach dem Grundsatze der Wirtschaftlichkeit muß er dabei bestrebt sein, den größten Erfolg mit einem so geringen Aufwande wie nur möglich zu erzielen. Das ist auch in einem vernünftig geordneten Privathaushalte nicht anders. Aber der Staatshaushalt unterscheidet sich von den Privathaushaltungen nicht nur durch seine Größe, sondern auch dadurch, daß sein Bedarf durch die Dringlichkeit der Staatsaufgaben in der Hauptsache unverrückbar gegeben ist. Die Staatseinnahmen müssen sich daher dem Bedarfe anpassen, während sich das bei den Privatwirtschaften in der Regel umgekehrt verhält.

Die Anpassung der Staatseinnahmen an den Bedarf wird dadurch ermöglicht, daß sie nur zum geringeren Teile aus dem Vermögen und den privatwirtschaftlichen Unternehmungen des Staates fließen; zum größeren Teile beruhen sie auf seiner obrigkeitlichen Gewalt, kraft welcher er die Untertanen zu Beiträgen heranzieht. Die Einnahmen des Staates werden F i n a n z e n[1]) genannt; die auf die Erzielung von Staatseinnahmen gerichtete Staatsgewalt ist die F i n a n z g e w a l t oder F i n a n z h o h e i t; die Tätigkeit des Staates zur Ordnung seines Haushaltes und insbesondere zur Erzielung der erforderlichen Einnahmen ist die F i n a n z v e r w a l t u n g. Der Staat als Träger von Vermögensrechten wird als F i s k u s, in Österreich auch als Ä r a r bezeichnet.

Was hier vom Staate gesagt wurde, gilt auch von den Selbstverwaltungskörpern: auch ihr Haushalt stützt sich mehr oder weniger auf die Finanzgewalt, die ihnen in ihrer Verfassung vom Staate verliehen worden ist. Auch hier ist der Bedarf gegeben durch die Verwaltungsaufgaben und müssen die Einnahmen den Erfordernissen angepaßt werden. Das Zusammenwirken des Staates und der Selbstverwaltungskörper bei der Durchführung gewisser Verwaltungsaufgaben sowie die Gemeinsamkeit gewisser Steuerquellen bringt es mit sich, daß die Haushalte des Staates und der Selbstverwaltungskörper in mannigfacher Wechselbeziehung zueinander stehen; sie bilden zusammen den ö f f e n t l i c h e n H a u s h a l t.

Die bereits oben besprochene Zunahme der öffentlichen Verwaltungstätigkeit[2]) steigert unausgesetzt den Finanzbedarf. Dem müssen sich auch die Einnahmen des Staates und der Selbstverwaltungskörper anpassen: es müssen immer höhere Abgaben eingehoben, immer mehr Personen hiezu herangezogen und allfällige Abgänge durch Anlehen gedeckt werden. Die der Volkswirtschaft auferlegte Steuerlast nimmt in allen Kulturstaaten rasch zu. Aber Staat und Gemeinde schaffen durch ihre Leistungen den vollen G e g e n w e r t für die Abgaben, die sie einheben. Dieselben bilden gleichsam den Preis, den die Bürger für die wichtigen, in mancher Hinsicht sogar unersetzlichen Dienste des Staates und der Selbstverwaltungskörper entrichten. Freilich lassen sich hier Leistung und Gegenleistung nicht wie bei einem Kaufe unmittelbar gegeneinander abwägen. Allein nicht erst das wissenschaftliche Verständnis des Staates, schon die tägliche Er-

[1]) Unter dem Stande der Finanzen oder der Finanzlage versteht man darnach die durch das Verhältnis der Staatseinnahmen zu den Staatsausgaben bedingte wirtschaftliche Lage des Staates, insbesondere im Hinblicke auf den Kredit, der ihm entgegengebracht wird, und den Kurs der Staatsschuldverschreibungen. — [2]) Vergl. S. 160.

fahrung läßt erkennen, wie sehr Sicherheit und Wohlfahrt jedes Einzelnen bedingt sind durch die staatliche Gemeinschaft und den Gemeindeverband[1]), und daß die wirtschaftlichen Leistungen ebensowohl wie die persönlichen Dienste, welche die Gemeinschaft auferlegt, schließlich jedem ihrer Angehörigen zustatten kommen. Darum ist es Bürgerpflicht, die öffentlichen Abgaben gewissenhaft zu leisten. Wer diese Pflicht verletzt, schädigt alle andern, da sie früher oder später für die Säumigen und Unredlichen eintreten und das Fehlende aufbringen müssen. Und die Gesamtheit leidet übrigens dadurch, daß der Plan gestört wird, der die öffentlichen Lasten gerecht nach der Leistungsfähigkeit verteilt. Darum ist eine solche Handlungsweise verwerflich und mit empfindlichen Strafen bedroht.

XLVIII. Das Budgetrecht.

Im konstitutionellen Staate wird der Plan des Staatshaushaltes für kürzere Zeitabschnitte, in der Regel alljährlich, in der Form eines Gesetzes aufgestellt; es ist also die Zustimmung des Parlamentes dazu erforderlich. Mit einem der englischen Sprache entnommenen Ausdruck nennt man diesen Plan das B u d g e t; das Gesetz, womit er vorgezeichnet wird, heißt in Österreich das F i n a n z g e s e t z. In ähnlicher Weise wird der Wirtschaftsplan der Selbstverwaltung durch Beschlüsse der betreffenden Vertretungskörper periodisch aufgestellt. Das Budgetrecht des Parlamentes besteht also in seinem Einflusse auf den Inhalt des Finanzgesetzes und in der Kontrolle über dessen Durchführung. Dazu kommt in einigen konstitutionellen Staaten, so auch in Österreich und in Ungarn, „die jährliche Bewilligung der einzuhebenden Steuern, Abgaben und Gefälle".

In der Prüfung des Staatsvoranschlages durch die Volksvertretung liegt eine Gewähr dafür, daß die Abgaben nur in dem Maße eingehoben und nur für solche Zwecke und in solchem Ausmaße verwendet werden, wie es dem Beschlusse der Volksvertretung entspricht. Das Finanzgesetz zieht ferner die Richtlinien für die künftige Verwaltung; es zeichnet ihr vor, welche Verwaltungsaufgaben sie lösen soll, indem es ihr die hiefür erforderlichen Mittel in die Hand legt. Darum enthält das „Finanzexposé", womit der Finanzminister den Staatsvoranschlag dem Parlamente, zuförderst dem Abgeordnetenhause, vorlegt, nicht nur den Wirtschaftsplan der Regierung, sondern es erteilt auch Aufschluß über die beabsichtigten Verwaltungsmaßnahmen und die Stellung der Regierung zu den damit zusammenhängenden politischen Fragen. Und die Beratung des Voranschlages, die Budgetdebatte, gibt dem Parlamente Gelegenheit, zu jenen Plänen und Fragen durch die Abstimmung zu den einzelnen Posten des Voranschlages Stellung zu nehmen, darüber hinaus die Verwaltung zu kritisieren und seine Wünsche und Beschwerden durch Resolutionen auszusprechen. Darum ist dabei gewöhnlich mehr von den allgemeinen politischen und Verwaltungsfragen als von dem Wirtschaftsplane die Rede. Endlich bildet das Finanzgesetz die Grundlage für die Kontrolle der Verwaltung während der abgelaufenen Finanzperiode[2]).

Der Einfluß, den das Parlament durch sein Budgetrecht ausübt, hängt auch von der t e c h n i s c h e n E i n r i c h t u n g d e s S t a a t s v o r a n s c h l a g e s ab. Er wird in Österreich nach der Anordnung der Verfassung von Jahr zu Jahr

[1]) Vergl. auch die Ausführungen auf S. 121. — [2]) Vergl. unten S. 220.

aufgestellt, umfaßt als „Erfordernis" sämtliche Auslagen und als „Bedeckung" sämtliche Einnahmen, ohne daß der durch ihre Erzielung verursachte Aufwand abgezogen wäre (Bruttobudget). Der Voranschlag ist im Anschlusse an die Ministerialressorts in Kapitel, Titel, Paragraphen und weitere Unterabteilungen gegliedert; sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen werden in ordentliche und außerordentliche unterschieden[1]). Die weitgehende Gliederung des Voranschlages ermöglicht es, bei der parlamentarischen Beratung auch in Einzelheiten einzudringen und sie, wenn es darauf ankommt, durch besondere Abstimmungen zu entscheiden. Vermöge der sogenannten Appropriation ist die Regierung an die Details des Voranschlages gebunden, indem die Kredite nur für jene in den einzelnen Posten des Voranschlages bezeichneten Zwecke verwendet werden dürfen, für welche sie bewilligt wurden. Revirements, um Mehrausgaben durch anderweitige Ersparnisse auszugleichen, sind darnach ausgeschlossen. Ist das Finanzgesetz zu Beginn des Finanzjahres noch nicht zustande gekommen, so wird die Regierung durch ein sogenanntes Budgetprovisorium für eine bestimmte Frist ermächtigt, die Steuern fortzuerheben und die erforderlichen Staatsausgaben für Rechnung der im neuen Voranschlage angesprochenen Kredite zu bestreiten. Das ist ein Notbehelf, der aber bei der Weitwendigkeit der Budgetverhandlungen in Österreich fast zur Regel geworden ist.

Die rechtliche Bedeutung des Finanzgesetzes besteht darin, daß die Regierung der Verantwortlichkeit für eine Gebarung ledig ist, die dem darin enthaltenen Plane entspricht; denn das Parlament hat ihr durch die Annahme des Budgets im voraus zugestimmt[2]). Aber das Finanzgesetz enthält nur einen Plan, nicht eine feste Regel, denn die Zukunft läßt sich nicht genau voraussehen. Stellt es sich als rätlich, ja vielleicht als notwendig heraus, so wird die Regierung, die ja vor allem das Staatsinteresse wahrzunehmen hat, von den Ansätzen abweichen müssen. Aber sie wird es zu verantworten und zu rechtfertigen haben. Zu Kreditüberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung des Parlamentes erforderlich; im Finanzgesetze überhaupt nicht vorgesehene Aufwendungen sind nur auf Grund eines in gesetzlicher Form bewilligten Nachtragskredits zulässig.

Das moderne Budgetrecht hat sich zwar aus dem ständischen Steuerbewilligungsrechte entwickelt, ist aber rechtlich ganz anders zu beurteilen wie dieses. Die den Fürsten von den Ständen bewilligten Steuern waren, in der Blütezeit der ständischen Macht wenigstens, freiwillig gewährte Beihilfen; die Stände konnten sie auch versagen, denn sie standen den Fürsten Macht gegen Macht gegenüber. Anders das moderne Parlament. Als dasjenige Staatsorgan, das zur Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens in der Form von Gesetzen und zur Kontrolle der Verwaltung berufen ist, darf es sich dieser Aufgabe auch dann nicht entziehen, wenn der Inhalt des Gesetzes der Plan für den Staatshaushalt und die Steuerbewilligung die Form ist, um ihm die erforderlichen Mittel zuzuführen. Die Steuern werden in Wirklichkeit weder dem Fürsten noch der Regierung „bewilligt"; es handelt sich vielmehr um die pflichtgemäße Beschlußfassung darüber, welcher Aufwand zur Erfüllung der Staatsaufgaben gemacht

[1]) Die Grundzüge des österreichischen Staatsvoranschlags für das Jahr 1911 sind aus der Tabelle 29 des Anhangs zu entnehmen. — [2]) Auf die Abgabenpflicht der Untertanen hat die Steuerbewilligung keinen Einfluß; sie beruht auf den einzelnen Steuergesetzen. Die Steuerbewilligung kommt nur für die Verantwortlichkeit der Regierung in Betracht.

und wie er gedeckt werden soll. Diesen Beschluß darf das Parlament nicht ablehnen, denn ohne ihn kann die Staatsmaschine nicht ordnungsgemäß arbeiten. Einzelne Budgetposten mag ja das Parlament verweigern oder kürzen, wenn es die Aufwandzwecke oder die Höhe des Aufwandes mißbilligt; aber die Absicht einer Ablehnung des gesamten Staatsvoranschlages oder unentbehrlicher Posten kann nur die sein, eine mißliebige Regierung zu zwingen, einer dem Parlamente genehmeren Platz zu machen, der es das Budget bewilligen will. Das setzt aber voraus, daß die Oppositionsparteien eine regierungsfähige Mehrheit zu bilden vermögen, d. h. daß sie nicht etwa nur in der Gegnerschaft gegen die bekämpfte Regierung sich zusammengefunden, sondern auch über ein Programm sich verständigt haben, das wenigstens die dringlichsten Angelegenheiten der nächsten Zeit umfaßt. Ist es schon fraglich, ob diese Voraussetzung zutrifft, so bringt die Budgetverweigerung auch leicht einen Eingriff in das Recht des Monarchen mit sich, die Minister nach freiem Ermessen zu ernennen oder zu entlassen. Es handelt sich also in letzter Linie um eine Machtfrage, deren Lösung nicht Sache des Rechtes, sondern der Politik ist. In Österreich wird dieser Frage allerdings die Spitze dadurch abgebrochen, daß die Verfassung die Aufstellung des Staatsvoranschlages und der Budgetprovisorien in der Form der Notverordnung[1]) keineswegs ausschließt, wofern damit nur nicht die Aufnahme von Staatsanlehen oder die Veräußerung von Staatsgut verbunden ist. Das Parlament kommt dann erst gelegentlich der Prüfung der Notverordnung zum Worte; dann wird auch die oft schwierige Frage zu entscheiden sein, ob die Voraussetzungen für die Erlassung einer Notverordnung überhaupt gegeben waren[2]).

Die Finanz- und damit auch die Verwaltungskontrolle obliegt zunächst dem Obersten Rechnungshofe. Er ist eine den Ministerien nebengeordnete, selbständige Zentralstelle. Auf Grund der Teilrechnungen, die von den Rechnungsdepartements der anweisenden Behörde verfaßt werden, stellt der Oberste Rechnungshof den Zentralrechnungsabschluß über die tatsächliche Finanzgebarung eines jeden Jahres auf; er vergleicht sie mit den Ansätzen des Finanzgesetzes und erstattet dem Kaiser einen Bericht über seine Wahrnehmungen, insbesondere darüber, ob und inwieweit die etwa vorgekommenen Abweichungen gerechtfertigt sind. Dieser Bericht bildet zugleich die Grundlage für die Beurteilung der Geschäftsführung durch das Parlament. Sein Urteil über die gesamte Gebarung spricht es schließlich aus durch Erteilung oder Verweigerung des Absolutoriums (der Entlastung) an die Regierung; allfällige Bemerkungen werden in die Form von Resolutionen gekleidet. Da es sich dabei um die Kontrollbefugnis des Parlamentes handelt, geht jedes der beiden Häuser des Reichsrates selbständig vor.

Die besondere staatsrechtliche Gestaltung der Österreichisch-ungarischen Monarchie bringt es mit sich, daß der Aufwand für die als gemeinsam anerkannten Angelegenheiten[3]) den Gegenstand eines abgesonderten, von den Delegationen zu beschließenden und vom Kaiser zu sanktionierenden Voranschlages bildet. Der Abgang, der nach Abzug des den gemeinsamen Angelegenheiten gewidmeten

[1]) Vergl. oben S. 142. — [2]) Während der sogenannten Obstruktionszeit ist die Staatswirtschaft lediglich auf Grund von Budgetprovisorien geführt worden, die durch kaiserliche Verordnungen erlassen worden sind. Der Verfassung der Rechnungsabschlüsse wurden die (infolge der Obstruktion nicht zum Gesetze erhobenen) Entwürfe der betreffenden Finanzgesetze zugrunde gelegt. — [3]) Vergl. oben S. 62 f.

Zollerträgnisses erübrigt[1]), wird nach dem Verhältnisse der „Quote" (gegenwärtig 63·6 : 36·4) von Österreich und Ungarn getragen. Er muß von den beiden Gliedstaaten der Monarchie in ihre Voranschläge eingestellt und auf Grund der endgültigen Abrechnung an die Reichszentralkasse abgeführt werden; die Rechnungskontrolle obliegt dem k. u. k. gemeinsamen Rechnungshofe.

Über die Entwickelung des gemeinsamen Haushaltes der Österreichisch-ungarischen Monarchie seit 1868 und des österreichischen Staatshaushaltes seit dem Jahre 1873 unterrichten die Tabellen des Anhanges 27 und 28[2]) [3]). In der Tabelle 29 werden ferner die Hauptziffern des österreichischen Staatsvoranschlages für das Jahr 1911 zusammengefaßt.

II. Die Staatseinnahmen.

Es ist schon in dem XLVII. Kapitel bemerkt worden, daß der Staat seinen stetig wachsenden Finanzbedarf nur zum geringeren Teile aus dem Erträgnisse seines Vermögens und seiner privatwirtschaftlichen Unternehmungen zu decken vermag. Als privatwirtschaftliche Einnahmen des Staates kommen insbesondere die Erträge seiner Domänen, Forsten, Montanwerke und Eisenbahnen in Betracht. Bei den letzteren spielt schon das Hoheitsrecht des Staates mit, die Anlagen und den Betrieb von Privateisenbahnen zu gestatten oder zu verwehren[3]); er kann daher die Konkurrenz anderer Bahnen für seine Linien abwehren und so ein höheres Erträgnis erzielen[4]). Gänzlich ist die Konkurrenz ausgeschlossen beim Betriebe der Post, des Telegraphen, des Telephons und des Lottos; die genannten Verkehrsunternehmungen dienen dem doppelten Zwecke, die Volkswirtschaft zu fördern und ein Erträgnis für den Staatsschatz zu erzielen. Beim Lottobetriebe kommt allerdings nur der letzte Zweck in Betracht. Solche wirtschaftliche Hoheitsrechte des Staates wurden früher als Regalien bezeichnet[5]);

[1]) Vergl. oben S. 64. — [2]) Die Schlußrechnung des ungarischen Staatshaushaltes für 1907 weist 1399·5 Millionen K Ausgaben und 1395·7 Millionen K Einnahmen aus. Von den Ausgaben entfallen 1210 Millionen auf das ordentliche Erfordernis; 89·5 Millionen waren durchlaufende Ausgaben, Investitionen und außerordentliche gemeinsame Auslagen. Von den Einnahmen entfielen 295·2 Millionen auf die direkten Steuern, 218·6 Millionen auf Verzehrungs- und Getränkesteuern und 180·8 Millionen auf das Erträgnis des Tabak-, Salz- und Lottomonopols. — [3]) Die Einnahmen und Ausgaben des bosnisch-herzegowinischen Landeshaushaltes hielten sich im Jahre 1910 mit rund 74·4 Millionen K das Gleichgewicht. — [4]) Stellt man die Verzinsung der Eisenbahnschuldverschreibungen mit in Rechnung, so liefern die österreichischen Staatseisenbahnen allerdings kein Reinerträgnis. Nach dem Voranschlage für das Jahr 1911 beträgt der Betriebsüberschuß der Staatseisenbahnen rund 190 Millionen, der Staatszuschuß aber 55 Millionen. Daß ein solcher erforderlich ist, erklärt sich daraus, daß der Staat die Privateisenbahnen verhältnismäßig teuer einlösen und wirtschaftspolitisch oder militärisch wichtige, aber minder ertragreiche Linien selbst bauen mußte. — [5]) Die moderne Finanzwissenschaft hat den Begriff des Regales aufgegeben. Den einen Teil der früher als Regalien bezeichneten Hoheitsbefugnisse betrachtet sie ihrem Wesen nach als Steuern, bei dem andern gilt ihr die Förderung der Volkswirtschaft durch die betreffenden Verwaltungsmaßnahmen als wichtiger, wie die damit etwa verbundene Einnahme, so z. B. beim Betriebe des Telegraphen und des Telephons ja nach einer nicht unbestrittenen Anschauung auch der Staatseisenbahnen. Für gewisse Maßnahmen, die früher gleichfalls auf die Regalität zurückgeführt wurden, wie die Ordnung des Geldwesens, sind nunmehr nur Verwaltungsrücksichten maßgebend; die Absicht ist nicht mehr auf Gewinn gerichtet, wenngleich ein solcher als Nebenwirkung nicht ausgeschlossen ist.

die hieher gehörigen Monopole, wie z. B. das Tabak- und das Salzmonopol, werden von der Finanzwissenschaft lediglich als Formen der indirekten Besteuerung angesehen.

Den bei weitem größeren Teil seines Finanzbedarfes deckt der Staat auf öffentlich rechtlicher Grundlage durch Abgaben, die er den Untertanen vermöge seiner Finanzgewalt auferlegt. Wie die Abgaben am zweckmäßigsten einzurichten sind, lehrt die Finanzwissenschaft[1]). Sie hat die allgemeinen Grundsätze hiefür als sogenannte Steuerprinzipien aufgestellt. Zunächst das Prinzip der Allgemeinheit der Steuer. Es entspricht der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetze und verlangt, daß die Abgaben, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen zutreffen, ausnahmslos von jedem und nach dem gleichen Maßstabe zu entrichten seien, wendet sich also gegen Steuerprivilegien, wie sie früher dem Adel und der Geistlichkeit zukamen. Das Prinzip der Gleichmäßigkeit fordert, daß jeder im gleichen Verhältnisse besteuert werde, daß also die Abgaben nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgelegt werden, so daß das in der Steuer gelegene Opfer von allen in gleicher Weise empfunden werde[2]). Damit wird insbesondere die progressive Gestaltung des Steuerfußes bei der Einkommensteuer begründet. Der Forderung nach der Gesetzmäßigkeit der Steuern wird in allen konstitutionellen Staaten, und so auch in Österreich, schon durch die Verfassung Rechnung getragen. Da die Steuerkraft des Volkes von dem Gedeihen der Privatwirtschaften wie der Volkswirtschaft abhängt, muß der Staat darauf bedacht sein, die Produktivkraft durch die Abgaben nicht zu beeinträchtigen. Er muß sie so veranlagen, daß die Privatwirtschaften möglichst wenig belästigt werden, daß Hinterziehungen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen auf die Vermögens- und Erwerbsverhältnisse vermieden, daß endlich ein möglichst hoher Ertrag mit den geringsten Veranlagungs- und Einhebungskosten erzielt werde. Diese Anforderungen vollständig zu erfüllen, ist nicht leicht. Ausgeschlossen wäre es, wenn sich der Staat, wie dies von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden ist, auf eine einzige Steuer beschränkte[3]). Nur durch das planmäßige Zusammenwirken verschiedener einander gegenseitig ergänzender Abgaben, nur durch ein „System" von Steuern, kann der Staatsbedarf in einer den Steuerprinzipien entsprechenden Weise gedeckt werden.

Das Steuersytem eines jeden Staates ist das Ergebnis geschichtlicher Entwickelung. Änderungen hierin dürfen, wenn anders unbeabsichtigte, wenn nicht gar schädliche Nebenwirkungen vermieden werden sollen, nur behutsam vorgenommen werden. Auch läßt sich der Einfluß auf das Erträgnis nicht sicher abschätzen; die Bevölkerungsschichten, die stärker herangezogen werden sollen, setzen ihren politischen Einfluß der Reform entgegen; das Beharrungsvermögen des Bestehenden und Eingelebten macht sich geltend. So kommt es, daß das Steuersystem Österreichs wie das der meisten Staaten mit weit zurückreichenden Ver-

[1]) Vergl. oben S. 39. — [2]) Das schließt die Freilassung eines Existenzminimums nicht aus, dessen Besteuerung die Befriedigung der zum Unterhalte unbedingt erforderlichen Bedürfnisse beeinträchtigen würde. — [3]) Die Physiokraten haben im 18. Jahrhundert als solche die Grundsteuer vorgeschlagen; die Sozialdemokraten scheinen grundsätzlich nur die progressiv gestaltete Einkommensteuer zu billigen.

waltungstraditionen alte — wohl auch veraltete — und moderne Bestandteile vereinigt, daß es nicht auf einheitlichen Grundsätzen beruht und wenig übersichtlich gestaltet ist. Auch entspricht die Benennung und die in den amtlichen Aufstellungen übliche Gliederung der Abgaben in vielen Punkten nicht den wissenschaftlichen Anforderungen. Die nachfolgende kurze Übersicht muß von den Gesichtspunkten ausgehen, welche die moderne Finanzwissenschaft aufgestellt hat.

Die Finanzwissenschaft zerlegt die öffentlichen Abgaben zunächst in zwei Gruppen: in Steuern und Gebühren. Gebühren sind einseitig festgesetzte Abgaben für bestimmte Leistungen des Staates im Kreise seiner öffentlichen Aufgaben, aber doch im besonderen Interesse derjenigen, die diese Leistungen veranlaßt haben. Steuern sind Abgaben, die zur Deckung des Bedarfes der Gemeinwirtschaft kraft obrigkeitlicher Gewalt nach einem allgemeinen Maßstabe auferlegt werden. Die Gebühr ist gleichsam das Entgelt für eine bestimmte Leistung, die Steuer das Entgelt für die Gesamtleistung des Staates und der Selbstverwaltungskörper. Nach der Sprache der österreichischen Gesetze werden jedoch auch eine Reihe von Verkehrssteuern als Gebühren bezeichnet[1]).

Die Gebühren sind zusammen mit den Verkehrssteuern geordnet durch das kais. Patent vom 9. Februar 1850 und spätere ergänzende Gesetze. Je nachdem es sich um Akte der Rechtsprechung oder der Verwaltung handelt, unterscheidet man Gerichts- und Verwaltungsgebühren. Die hierauf gelegte Abgabe schließt sich an die Eingaben der Personen an, welche die Behörde in Anspruch nehmen, und wird nach einem dem Gebührengesetz beigegebenen Tarif regelmäßig in Stempelform entrichtet. Gewisse Gebühren, zumal solche, die ihrem Wesen nach eigentlich Verkehrssteuern sind, werden jedoch in Wertquoten berechnet und unmittelbar an die Staatskasse eingezahlt.

Die Steuern werden in direkte und indirekte Steuern eingeteilt. Nicht immer nach dem gleichen Einteilungsgrunde und nicht in erschöpfender Weise. Geht man dabei von den Personen aus, die von den Steuern betroffen werden, so gelten jene Steuern als direkt, die nach der Absicht des Gesetzes derjenige tragen soll, der sie bezahlt. Als indirekt werden dann solche Steuern angesehen, die der Steuerzahler nur vorschießt, um sie im Preise des besteuerten Gutes auf andere zu überwälzen. Trifft man die Unterscheidung nach den Steuerobjekten, so sind diejenigen Steuern, welche die Steuerquelle (den Ertrag, das Vermögen oder Einkommen) unmittelbar erfassen, direkte Steuern; indirekte Steuern sind dann jene, welche auf die Leistungsfähigkeit aus Akten des Verbrauches oder Verkehres zurückschließen und daher die betreffenden Gegenstände mit einer Abgabe belegen. Indirekte Steuern sind also Aufwandsteuern. Nach beiden Einteilungen bleibt die Stellung mancher Steuerart, z. B. der Erbsteuer und der Verkehrssteuern, zweifelhaft. Sie werden am besten abgesondert behandelt. Aber alle anderen Steuern lassen sich nach der einen oder anderen Einteilung ungezwungen entweder als direkt oder als indirekt kennzeichnen. Diese Unterscheidung ist von Belang nicht nur für die sozialpolitische Beurteilung der Steuern, sondern auch für die Art ihrer Veranlagung und Einhebung, für die Organisation des Steuerdienstes und für die Beteilung der Selbstverwaltungskörper mit dem Ertrage.

[1]) Siehe unten S. 228.

L. Die einzelnen Steuern.

Das System der österreichischen direkten Steuern umfaßt als Realsteuern: die Grund- und Gebäudesteuer, als Personalsteuern: die allgemeine Erwerbsteuer, die hiervon abweichend geordnete Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen, die Rentensteuer, die Personaleinkommensteuer und die Besoldungssteuer. Mit Ausnahme der beiden letztgenannten Steuern sind die direkten Steuern Ertragssteuern; ihre Veranlagung ergreift die einzelnen Ertragsquellen, ohne den Steuerfuß nach deren Bedeutung für die Wirtschaft ihres Eigentümers abzustufen. Zunächst sind die Realsteuern zu besprechen.

Der Grundsteuer unterliegen alle landwirtschaftlich benützbaren Grundflächen, auch wenn sie in Wirklichkeit nicht landwirtschaftlich ausgenützt werden. Die Steuerquelle bildet derjenige Teil des landwirtschaftlichen Ertrages, der den natürlichen Kräften von Grund und Boden zugeschrieben wird. Die Grundsteuer ist die Besteuerung der Grundrente. Die Grundlage ihrer Bemessung bildet der durch Ab- und Einschätzung ermittelte durchschnittliche Reinertrag der einzelnen Parzellen. Die für die Besteuerung eines jeden Grundstückes in Betracht kommenden Tatsachen sind in dem Grundsteuer-Kataster verzeichnet, der fortlaufend in Evidenz gehalten und außerdem in 15jährigen Perioden revidiert wird. Die Grundsteuer ist gegenwärtig kontingentiert: ihr Gesamtbetrag, die sogenannte Grundsteuerhauptsumme, wird jeweilig auf 15 Jahre durch Gesetz festgelegt. Seit 1897 beträgt sie 70 Millionen jährlich. Dieser Betrag macht 22·7 Prozent des bei der letzten Revision angenommenen Reinerträgnisses von Grund und Boden aus[1]). Aus der Anwendung dieses Steuerfußes auf das für jeden Grundbesitzer festgestellte Reinerträgnis ergibt sich dessen jährliche Steuerschuldigkeit. So wird die Grundsteuerhauptsumme auf die einzelnen Grundbesitzer aufgeteilt (repartiert). Schon bei der letzten Revision war die Grundsteuerhauptsumme um 5 Millionen Kronen ermäßigt worden. In Verbindung mit der Reform der Personalsteuern wurden weiterhin 15 Prozent von der Grundsteuer nachgelassen[2]). Durch zeitweilige Steuerbefreiungen anläßlich der Urbarmachung von unproduktivem Boden sowie anläßlich von Weinpflanzungen, dann durch Abschreibungen anläßlich von Elementar- und sonstigen Kulturschäden wird das Erträgnis der Grundsteuer weiterhin geschmälert.

Die Gebäudesteuer erfaßt den Ertrag, den die Gebäude vermöge ihrer Benützung für Wohn- und Geschäftszwecke abwerfen. Sie wird in zwei Formen auferlegt: als Hausklassensteuer umfaßt sie die ländlichen und unvermieteten Gebäude, als Hauszinssteuer die vermieteten Gebäude, und in Ortschaften, wo die Vermietung überwiegt, sämtliche Gebäude. Die Hausklassensteuer wird nach einem Tarif vorgeschrieben, dessen Sätze nach der Anzahl der Wohnbestandteile abgestuft sind. Hiebei kommen nur die zur Bewohnung, nicht etwa auch die zum Landwirtschafts- oder Geschäftsbetriebe bestimmten Hausbestandteile in Betracht. Anders bei der Hauszinssteuer. Die Grundlage ihrer Ver-

[1]) Dieses Erträgnis, der sogenannte Katastralreinertrag, bleibt jedoch in der Regel weit hinter dem tatsächlichen Reinerträgnisse von Grund und Boden zurück. Der Steuerfuß der Grundsteuer ist also in Wirklichkeit viel niedriger, als es nach der Quote von 22·7 Prozent den Anschein hat. Vergl. S. 226.

anlagung bildet der reine Zinsertrag der Gebäude ohne Rücksicht auf die Art der Benützung und die darauf ruhenden Lasten. Benützt der Besitzer das Haus selbst, so wird jener Ertrag besteuert, der durch Vermietung erzielt werden könnte und durch die Eigenbenützung erspart wird. Die Steuersätze betragen in den Landeshauptstädten $26^2/_3\%$ nach Abzug von 15% des Bruttoerträgnisses für Erhaltung und Amortisation, in allen anderen Orten 20% nach Abzug von 30%[1]), das sind $22^2/_3\%$ und 14% der Bruttoeinnahmen, also außerordentlich hohe Sätze. Zufolge der Personalsteuerreform sind von der Gebäudesteuer $12^1/_2\%$ ($= 1/_8$) nachgelassen worden. Die Hauszinssteuer trifft sowohl die städtische Grundrente als auch die zur Errichtung der Gebäude aufgewendeten Kapitalien. Soweit sie die Steuer von anderen gleich sicheren Kapitalsanlagen übertrifft, wird sie in solchen Orten, wo die Wohnungsnachfrage über das Angebot überwiegt, in der Regel auf die Mieter überwälzt. Da nun die meisten Städte und Industrieorte rasch anwachsen und die Bautätigkeit daselbst hinter dem Bedarfe zurückbleibt, so trägt die Höhe der Steuer viel bei zur Wohnungsnot, zur Verteuerung der Wohnungen und zur Verschlechterung der Wohnweise. Um die Bautätigkeit zu begünstigen, werden neu errichtete Gebäude durch 12 Jahre hindurch mit dem ermäßigten Steuersatze von 5% belegt. Für Arbeiterhäuser ist allerdings eine 24jährige Steuerfreiheit vorgesehen; dieselbe ist jedoch an schwer erfüllbare und lästige Bedingungen geknüpft, so daß sie bisher nur wenig zur Linderung des Wohnungselends beigetragen hat. Eine Reform der Gebäudesteuer ist geplant, um die Steuersätze der Zinssteuer allmählich zu ermäßigen, die Bautätigkeit durch eine wirksamere Steuerfreiheit der neu errichteten Gebäude und Hausbestandteile zu beleben, die Steuern der Industriegebäude herabzusetzen und den Hausklassensteuertarif zu verbessern.

Die österreichischen Personalsteuern sind durch das Gesetz vom 25. Oktober 1896 reformiert und durch die Einführung einer Personaleinkommensteuer ergänzt worden. Diese Reform wurde nicht etwa in der Absicht vorgenommen, um für den Staatsschatz größere Einnahmen zu erzielen, als wie sie ihm durch die fortschreitende wirtschaftliche Entwickelung ohnedies zugefallen wären. Ihr Zweck war vielmehr: eine gerechtere Verteilung der Steuerlast, eine Verbesserung des Veranlagungsverfahrens, endlich die Kräftigung der Landesfinanzen durch Überweisungen aus dem Erträgnisse der Personaleinkommensteuer. Nach dem für die Reform aufgestellten Finanzplane wird dasselbe außerdem zu Nachlässen von den Realsteuern und zu einer denselben entsprechenden Ermäßigung der allgemeinen Erwerbsteuer verwendet. Voraussetzung für diese Nachlässe und Überweisungen war, daß die Landesgesetzgebungen die Personaleinkommensteuer von allen ihrer Kompetenz unterliegenden Zuschlägen freiließen. Das ist in allen Ländern geschehen. Der ursprünglich auf 10 Jahre festgelegte Finanzplan wird auch weiterhin aufrecht erhalten. Das nach den erwähnten Nachlässen und Überweisungen erübrigende Mehrerträgnis der Personaleinkommensteuer wird zwischen dem Staate und den Ländern geteilt.

[1]) Für Tirol und Vorarlberg und einige Städte bestehen gewisse Begünstigungen. Die großen Badeorte und einige ihnen hinsichtlich der Gebäudesteuer gleichgestellte Städte, die früher mit dem höheren Satz getroffen waren, werden allmählich auf den geringeren allgemeinen Steuersatz gebracht.

Was nun die einzelnen Personalsteuern anbelangt, so werden durch die Erwerbsteuer die Erträge aus Erwerbsunternehmungen und auf Gewinn gerichteten Beschäftigungen (mit Ausschluß der Land- und Forstwirtschaft und der im Dienstverhältnisse gegen Sold und Lohn ausgeübten Beschäftigungen) getroffen. Die Erwerbsteuer zerfällt in zwei trotz der Gleichheit des Namens durchaus verschiedene Steuern, je nachdem die besteuerten Unternehmungen der öffentlichen Rechnungslegung unterliegen oder nicht. Die letzteren werden von der allgemeinen Erwerbsteuer erfaßt. Dieselbe ist kontingentiert: die Erwerbsteuerhauptsumme — ursprünglich 35·46 Millionen Kronen jährlich — wurde auf Grund der früheren Steuerleistung der Steuerpflichtigen nach Nachlaß von 22·5% gebildet; sie erhöht sich jährlich um 1·2%. Diese Summe wird zunächst auf Steuergesellschaften verteilt, zu welchen die Steuerträger jedes Veranlagungsbezirkes nach der Höhe ihrer Steuerleistung (in vier Klassen) zusammengefaßt werden. Die Gesellschaftskontingente werden weiterhin von ehrenamtlich aus Steuerträgern gebildeten Kommissionen auf Grund der von den Steuerpflichtigen abzugebenden Erklärungen nach dem Verhältnisse der durch Betriebsumfang und Betriebserfolg gegebenen mittleren Ertragsfähigkeit der Gewerbe und Beschäftigungen auf die einzelnen Steuerpflichtigen verteilt.

Anders verhält es sich mit der Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen (Aktiengesellschaften, Gewerkschaften, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Sparkassen, Versicherungsvereine u. s. w.). Hier bildet der durch die bilanzmäßigen Überschüsse erzielte und nach bestimmten Regeln auszuweisende jährliche Reinertrag die Besteuerungsgrundlage. Der Steuerfuß wurde nicht ermäßigt; er beträgt in der Regel 10% des steuerpflichtigen Reinertrages und auf keinen Fall weniger als Eins vom Tausend des Anlagekapitales[1]). Es bestehen jedoch Ermäßigungen für Sparkassen und Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften wegen ihrer sozialpolitischen Nützlichkeit, auch für kleinere Gesellschaften mit beschränkter Haftung, um diese Assoziationsform zu ermutigen. Anderseits wird die Erwerbsteuer solcher Aktiengesellschaften, welche mehr als 10% an Dividende verteilt haben, durch eine Dividendensteuer im Ausmaße von 2, beziehungsweise (bei mehr als 15% Dividende) von 4% erhöht. Die Veranlagung erfolgt rein bureaukratisch auf Grund der von den Unternehmungen zu erstattenden Bekenntnisse.

Der Rentensteuer unterliegen alle jene Bezüge aus Vermögensobjekten oder Vermögensrechten, welche nicht schon unmittelbar durch eine andere Ertragssteuer getroffen sind. Der normale Steuerfuß ist auf 2% festgesetzt. Mit 10% werden solche Effekten besteuert, die schon vor der Reform von 1896 die gleiche Last zu tragen hatten. Von den Zinsen von Spareinlagen und von Pfandbriefen gemeinnütziger Hypothekarinstitute sind nur 1·5% an Steuer zu entrichten.

Den Kernpunkt der Steuerreform von 1896 bildet die Einführung der Personaleinkommensteuer. Sie ergänzt die Ertragsteuern, indem sie sämtliche Reinerträge, die eine Wirtschaft im Jahre erzielt, zusammenfaßt und vermöge der progressiven Gestaltung des Steuerfußes (bei kleineren Einkommen auch durch

[1]) Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit werden mit 1‰ der Jahresnettoprämien besteuert.

Berücksichtigung gewisser individueller Verhältnisse) nach der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen besteuert. Sie erfaßt nicht das individuelle, sondern das Haushaltungseinkommen, indem — der sozialen und wirtschaftlichen Zusammengehörigkeit der Familie gemäß — dem Einkommen des Haushaltungsvorstandes das Einkommen der Angehörigen seiner Haushaltung zugerechnet wird. Das steuerfreie Existenzminimum beträgt 1200 Kronen. Die Steuersätze sind nach einer staffelförmigen Skala progressiv geordnet. Der Steuerfuß beginnt bei 1200 Kronen mit 0·6%, erreicht bei einem Einkommen von 2000 Kronen 1%, bei 3000 Kronen 2%, bei 20.000 Kronen 3%, bei 84.000 Kronen 4% und steigt weiterhin allmählich nahe an 5%, ohne diesen Satz jedoch vollständig zu erreichen. Die Veranlagung erfolgt auf Grund von Bekenntnissen des Steuerpflichtigen durch ehrenamtlich aus der Mitte der Steuerträger gebildete Kommissionen.

Die Empfänger von Dienstbezügen, welche den Betrag jährlicher 6400 Kronen erreichen oder übersteigen, haben neben der Personaleinkommensteuer auch eine Besoldungssteuer zu entrichten, die zusammen mit der Einkommensteuer veranlagt wird und den juristischen Charakter derselben teilt. Der Steuerfuß beginnt mit 0·4% und steigt bei einem Einkommen von 30.000 Kronen und darüber bis 6%.

Eine Mittelstellung zwischen den direkten und den indirekten Steuern nehmen die Verkehrssteuern ein. Sie erfassen entweder den durch den Verkehrsakt erzielten Gewinn oder doch das Vermögen derjenigen Personen, zwischen denen eine Vermögensübertragung stattfindet. Von der österreichischen Finanzgesetzgebung werden sie in der Regel als Gebühren bezeichnet und zumeist auch in den gleichen Gesetzen geregelt wie diese letzteren. Darnach werden gegenwärtig in Österreich folgende Verkehrsakte besteuert: 1. Los-, Lotto- und Wettgewinne, die durch besondere Unternehmungen (Totalisateur) vermittelt werden; 2. Erbschaften, gewisse Schenkungen, auch Stiftungen (die ersteren unter Berücksichtigung des Verwandtschaftsgrades); 3. Übertragung von Eigentum an unbeweglichen Sachen sowie Eintragungen in die öffentlichen Bücher; 4. der Verkehr mit Anlagepapieren (durch die in besonderen Gesetzen geregelte Effektenumsatzsteuer, dann durch die Emissions- und Kuponsteuer und die Stempel auf ausländische Anlagepapiere und Lose); 5. Antritt und Betrieb von kaufmännischen und gewerblichen Unternehmungen, insbesondere auch die Emission von Aktien, Darlehens- und Gesellschaftsverträge, kaufmännische Kreditpapiere und Rechnungen u. s. w.; 6. der Transportverkehr (durch den Fahrkarten- und Frachtkartenstempel); 7. der Antritt öffentlicher Dienste (durch Dienstaxen u. s. w.); 8. überhaupt alle Tatsachen, worüber Urkunden errichtet oder Zeugnisse ausgestellt werden.

Die als „Gebühr" zu entrichtende Steuer ist entweder in festen Sätzen vorgeschrieben oder nach dem Werte des Gegenstandes staffelförmig in „Skalen" geordnet oder endlich durch eine Wertquote (Prozentualgebühr) bestimmt. Nach der Form der Entrichtung unterscheidet man Stempelgebühren und unmittelbar in die Staatskasse einzuzahlende Gebühren, beziehungsweise Verkehrssteuern. Als Ersatz für den Entgang an Verkehrssteuern wird von allen Korporationen und Gesellschaften von 10 zu 10 Jahren ein sogenanntes Gebührenäquivalent eingehoben. Bei Pfründen und geistlichen Kommunitäten schließt sich daran eine progressiv geordnete Vermögenssteuer zugunsten des Religionsfonds.

Eine Abgabe besonderer Art ist die Militärtaxe. Sie wird gleichsam als eine Wehrsteuer während der Dauer der Militärdienstpflicht erhoben, wenn Wehrpflichtige wegen Untauglichkeit oder Auswanderung ihre Militärdienstpflicht nicht ableisten, und bezweckt, die Militärlast der Dienenden durch ein den nicht Dienenden oder ihren Eltern auferlegtes Opfer auszugleichen. Und zwar soll dieses Opfer solchen Personen und ihren Angehörigen zustatten kommen, die eben durch die Erfüllung der Wehrpflicht hilfsbedürftig geworden sind. Dies wird durch den Militärtaxfonds vermittelt, dem das Erträgnis der Militärtaxe zufließt. Sie lehnt sich an die Personaleinkommensteuer an und zerfällt in die dem Wehrpflichtigen selbst auferlegte Dienstersatztaxe und in die Elterntaxe, welche dessen Eltern zu entrichten haben, wenn sie ein Einkommen von mindestens 4000 Kronen versteuern.

Die indirekten Steuern können in innere Verbrauchsabgaben und Zölle eingeteilt werden. Von den ersteren werden die Salz- und die Tabaksteuer in der Form staatlicher Monopolverwaltung eingehoben[1]). Die Salzsteuer verteuert ein für alle in gleichem Maße unentbehrliches Lebensmittel, wirkt daher ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit wie eine Kopfsteuer; hingegen ist die Tabaksteuer als eine reine Luxussteuer durchaus zu billigen.

Die Ordnung der übrigen Verbrauchssteuern geht zurück auf die Einführung einer „allgemeinen Verzehrungssteuer" im Jahre 1829. Sie umfaßte als Torsteuer die Besteuerung einer Anzahl von Verbrauchsgegenständen bei der Einfuhr in die „geschlossenen" Städte, außerdem die Fleisch- und Getränkesteuer auf dem flachen Lande. Seither sind die erträgnisreichsten Steuerobjekte durch besondere Gesetze geregelt worden, so daß die allgemeine Verzehrungssteuer in der Hauptsache nur den städtischen Verbrauch trifft. Von besonderer Wichtigkeit sind die Steuern, womit die Produktion von Bier, Branntwein, Zucker und Mineralöl belegt wird. Das Bier wird dadurch besteuert, daß die Bierwürze, die aus einem Sud von Malz unter Zusatz von Hopfen hergestellt wird, nach ihrem Extraktgehalte mit einer Abgabe (derzeit von 34 Hellern von jedem Hektoliter und jedem Grad des Extraktes) belegt wird. Die Branntweinsteuer wird von den kleineren — vorwiegend landwirtschaftlichen — Brennereien in der Form einer Produktionsabgabe, von den größeren in der Form einer Konsumabgabe beim Übergange des Branntweines aus der behördlich kontrollierten Erzeugungsstätte in den freien Verkehr entrichtet. Und zwar unterliegt ein auf die einzelnen Brennereien aufgeteiltes Kontingent einem niedrigeren, ihre darüber hinausgehende Produktion einem höheren Satze für jeden Hektolitergrad Alkohol. Der Zucker wird nach dem Gewichte der Rüben besteuert, aus welchen er gewonnen wird, das Mineralöl nach der Menge des Produktes, welches die Raffinerien verläßt.

Die indirekten Steuern sind dem wirtschaftlichen Ausgleiche mit Ungarn zufolge beiderseits nach gleichen Grundsätzen geordnet. Da nämlich Österreich und Ungarn ein einheitliches Zollgebiet bilden, könnten Verschiedenheiten der Besteuerung leicht die Industrie und den Handel des einen oder anderen Gliedstaates beeinträchtigen. Um jedem der beiden Staate diejenigen Steuern zu sichern, die durch den Verbrauch auf seinem Gebiete tatsächlich entrichtet werden,

[1]) Außerdem besteht in Österreich das Schießpulvermonopol, wofür jedoch nicht finanzielle Gesichtspunkte maßgebend sind.

ist ein Überweisungsverkehr eingerichtet, vermöge dessen die Steuererträge dem Staate zufließen, in welchem die Konsumtion sich vollzieht.

Die Zölle, womit die Wareneinfuhr aus dem Auslande (ausnahmsweise auch die Ausfuhr gewisser Waren) belegt wird, bedeuten eine indirekte Besteuerung des Verbrauches und sind daher von großer Wichtigkeit für die Volkswirtschaft. Die politischen Ereignisse, welche nach der Niederwerfung der ungarischen Revolution vorübergehend zum Einheitsstaate führten[1]), haben auch bewirkt, daß der Zwischenzoll zwischen Österreich und Ungarn im Jahre 1851 beseitigt wurde. Auch nach dem staatsrechtlichen Ausgleiche mit Ungarn gehört das Zollwesen mit zu den Angelegenheiten, die beiderseits nach gleichen Grundsätzen zu behandeln sind. Durch das periodisch erneuerte Zoll- und Handelsbündnis mit Ungarn (zuletzt 1907) ist die Einheitlichkeit des Zoll- und Wirtschaftsgebietes der Österreichisch-ungarischen Monarchie (neuerdings bis Ende des Jahres 1917) sichergestellt worden. Gleichzeitig wurde für den Warenverkehr mit dem Auslande ein neuer Vertragszolltarif aufgestellt, welcher für alle nicht ausdrücklich als zollfrei bezeichneten Waren den Zollsatz enthält. Dieser Tarif gelangt jedoch nur solchen Staaten gegenüber zur Anwendung, mit denen nicht Zollverträge abgeschlossen sind. Das sind entweder Tarifverträge, durch welche die vertragschließenden Staaten einander für ihre Warenausfuhr gegenseitig Zollbefreiung oder Zollermäßigungen zugestehen, oder Meistbegünstigungsverträge, wodurch die vertragschließenden Staaten sich gegenseitig alle jene Vorteile zusichern, die einer von ihnen einem andern Staate einräumt. Da die Handelsbeziehungen fast aller Kulturstaaten durch Handelsverträge geregelt sind, haben die Sätze des zwischen Österreich und Ungarn vereinbarten „Vertragszolltarifes" ganz überwiegend nur die Bedeutung einer Grundlage für die Vertragsverhandlungen mit dem Auslande.

Je nachdem die Absicht überwiegt, mit dem Zoll Einnahmen zu erzielen oder die einheimische Produktion vor der ausländischen Konkurrenz zu begünstigen, wird von Finanz- oder Schutzzöllen gesprochen. Bei den Finanzzöllen ist lediglich der finanzielle Erfolg gegen die dadurch bedingte Belastung des Verbrauches abzuwägen. Hingegen bilden die Schutzzölle ein wichtiges, aber auch viel umstrittenes Mittel der Volkswirtschaftspolitik[2]). Nicht nur daß die Freihandelspartei die Berechtigung der Schutzzölle überhaupt bestreitet, so stehen bei der Bemessung der Zollsätze die Interessen der Konsumenten und der Produzenten, dann auch der einzelnen Produktionszweige einander gegenüber. Jeder will die Waren, die er herstellt, möglichst hoch geschützt, die Stoffe, die er dazu braucht, möglichst wenig durch Zoll belastet haben. Hier muß der richtige Mittelweg gefunden werden. Bei den Vertragsverhandlungen ist dabei auch auf die Wünsche und Bedürfnisse des andern Teiles Rücksicht zu nehmen, um eine Einigung zu ermöglichen. Der leitende Gesichtspunkt ist: die Produktivkräfte der einheimischen Volkswirtschaft möglichst zu entwickeln; der Schutzzoll soll nicht träges Beharren ermöglichen, sondern zugleich zur Erziehung dienen. Er ist also nicht am Platze, wenn die Voraussetzungen einer erfolgreichen Produktion im Inlande nicht gegeben sind.

Über die Entwickelung der wichtigsten Nettoeinnahmen des österreichischen Staates seit dem Jahre 1868 unterrichtet die Tabelle 31 des Anhanges. In welcher

[1]) Vergl. oben S. 52, Anm. 2. — [2]) Vergl. J. Grunzel, System der Handelspolitik, 2. Aufl., Leipzig 1906.

Weise sich das Nettoerträgnis der direkten Steuern[1]) und der Rohertrag der Verzehrungssteuer im Jahre 1908 auf die einzelnen Länder verteilten, ist aus der Tabelle 30 des Anhanges zu entnehmen.

LI. Das Staatsschuldenwesen.

Jeder wohlgeordnete Haushalt muß bestrebt sein, die Einnahmen mit den Ausgaben in Einklang zu bringen und ein Defizit zu vermeiden. Im Staatshaushalte ist das nicht immer möglich. Kriege und kriegerische Rüstungen verschlingen in kritischen Zeiten große Summen, die unmöglich den regelmäßigen Einnahmen entnommen werden können, gleichwohl aber aufgebracht werden müssen, wenn die Existenz oder wichtige Lebensinteressen des Staates auf dem Spiele stehen. Wichtige Kultur- und Wohlfahrtszwecke erfordern große Aufwendungen, an deren Nutzen noch späte Geschlechter teilnehmen. Es wäre ungerecht und oft auch unmöglich, nur die gegenwärtige Generation damit zu belasten; der Aufwand wird durch eine Anleihe gedeckt, an deren Verzinsung auch unsere Nachkommen beteiligt sein werden. Das ist unbedenklich, wenn nur durch die Verwendung der aufgenommenen Gelder der volle Gegenwert geschaffen wird, sei es daß sie ein privatwirtschaftliches Erträgnis liefern (wie z. B. beim Bau von Eisenbahnen) oder die allgemeine Leistungsfähigkeit und daher auch die Steuerkraft erhöhen (wie z. B. bei der Errichtung von Unterrichtsanstalten). Endlich entwickeln sich infolge der steten Erweiterung der Staatsaufgaben und der öffentlichen Verwaltungstätigkeit die Staatsausgaben überhaupt rascher wie die Staatseinnahmen und muß die Ausgleichung wenigstens vorübergehend durch den Staatskredit bewirkt werden. Bei der unbegrenzten Lebensdauer des Staates ist er ein durchaus gerechtfertigtes Mittel, um schon in der Gegenwart die Bedingungen zukünftiger Wohlfahrt zu erstellen, aber auch der Zukunft ihren Anteil an den dadurch bedingten Lasten zuzuschieben. Die gewaltigen Summen, welche die Staatsschuld fast aller Kulturstaaten und so auch Österreichs erreicht[2]), haben daher nichts Erschreckendes an sich. Es handelt sich nur darum, daß die Verwendung der aufgenommenen Gelder zweckmäßig, die Gebarung einwandfrei sei und die Zinsenlast im richtigen Verhältnisse zur Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft stehe[3]). Davon, daß diese Voraussetzungen bei fast allen Staaten der abendländischen Kultur, und so insbesondere auch in Österreich und in Ungarn zutreffen, legt der günstige Kursstand ihrer Schuldverschreibungen Zeugnis ab.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Staatskredit ist die parlamentarische Kontrolle der Finanzen und der Staatsschulden insbesondere. Nach der österreichischen Verfassung unterliegt die Aufnahme neuer Anleihen, die Konvertierung der bestehenden Staatsschulden ebenso wie die Veräußerung, Umwandlung und Belastung des unbeweglichen Staatsvermögens der Bewilligung

[1]) Das Reinerträgnis der einzelnen direkten Steuern im Jahre 1908 war das folgende (in Millionen K): Grundsteuer 53·3, Hausklassensteuer 10·5, Hauszinssteuer 84·3, fünfprozentige Steuer von Neubauten 8·8, Summe der Realsteuern 157 Millionen; allgemeine Erwerbsteuer 36·1, Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen 6·68, Rentensteuer 10·1, Personaleinkommensteuer 69·3, Besoldungssteuer 3·1, Summe der Personalsteuern 188·3 Millionen. — [2]) Vergl. die Tabelle 32 des Anhangs. — [3]) Vergl. L. Zeitlin, Der Staat als Schuldner. Tübingen 1906.

durch das Parlament. Die Gebarung mit der Staatsschuld wird seit dem Jahre 1862 durch eine Staatsschuldenkontrollkommission überwacht, in welche jedes der beiden Häuser des Reichsrates fünf Mitglieder entsendet.

Die Finanzschulden des Staates[1]) können entweder zur Deckung vorübergehender Kassenabgänge oder für dauernde Aufwandzwecke bestimmt sein. Danach werden schwebende und fundierte oder konsolidierte Schulden unterschieden. Die ersteren sind kurzfristig und kündbar, die letzteren langfristig, seitens des Gläubigers zumeist unkündbar (Rentenschulden), rechtlich endgültig geordnet. Zur schwebenden Schuld Österreichs gehörte bis zur Valutaregelung sein Papiergeld[2]); jetzt besteht sie[3]) nur noch aus den sogenannten Salinenscheinen[4]), kurzfristigen Anweisungen, deren Zinsfuß sich nach der Laufzeit richtet. Auch sie sollen allmählich getilgt werden. Das Schwergewicht eines wohlgeordneten Staatskredites liegt in der konsolidierten Schuld. Der Name rührt daher, weil sie in der Regel durch die Zusammenlegung und einheitliche Regelung verschiedener Anlehen entstanden ist.

So auch die sogenannte allgemeine Staatsschuld Österreichs. Sie entstand im Jahre 1868 nach dem Ausgleiche mit Ungarn durch die Zusammenziehung zahlreicher älterer Schuldtitel. Dieselben wurden in eine einheitliche fünfprozentige Schuld umgewandelt, die aber mit einer 16 prozentigen Steuer getroffen, also nur mit 4·2% verzinst wurde. Ungarn erkannte die ohne seine gesetzliche Zustimmung aufgenommenen Schulden nicht an, verpflichtete sich jedoch aus Billigkeitsgründen einen jährlichen Beitrag von rund 58·4 Millionen Kronen zu den Zinsen der Staatsschuld zu leisten. Nachdem die einheitliche 4·2 prozentige Rente den Parikurs dauernd überstiegen hatte, wurde sie im Jahre 1903 in 4 prozentige (steuerfreie) Schuldverschreibungen umgewandelt (konvertiert)[5]). Außerdem hat der österreichische Staat zur Deckung seiner finanziellen Bedürfnisse wiederholt Schuldverschreibungen ausgegeben, darunter, um den Zugang zum auswärtigen Anlagenmarkte zu erleichtern, auch in Gold verzinsliche. Nachdem alle höher verzinsten Anleihen 1892 in steuerfreie 4 prozentige Kronenrenten konvertiert worden waren, ist dies die regelmäßige Anleiheform geworden. Eine besondere Form sind die Eisenbahnschuldverschreibungen, welche der Staat ausgibt, um die Aktien verstaatlichter Bahnen zu erwerben und die Schulden derselben abzulösen. Sie sind gleichfalls zu 4% verzinslich, werden im Verlosungswege amortisiert und sind im Eisenbahnbuche[6]) auf den eingelösten Eisenbahnen sichergestellt.

Über den Stand und die Entwickelung der österreichischen Staatsschuld seit dem Jahre 1868 unterrichtet die Tabelle 32 des Anhanges.

[1]) Hievon verschieden sind die Verwaltungsschulden, die sich bei der Durchführung gewisser Verwaltungsaufgaben lediglich als Nebenwirkung ergeben; man denke nur an die Beförderung einer Postanweisung. Sie scheiden bei unserer Betrachtung aus. — [2]) Vergl. oben S. 200 f. — [3]) Abgesehen von Konto-Korrentvorschüssen und den sogenannten Ressortschulden, schwebenden Anlehen von geringerer Höhe, welche die einzelnen Ressorts innerhalb des Rahmens ihrer budgetmäßigen Gebarung aufzunehmen pflegen. — [4]) Die Bezeichnung erklärt sich daraus, daß sie auf den Staatssalinen des Salzkammerguts versichert sind. — [5]) Hievon ausgenommen war ein dem ungarischen Zinsenbeitrag entsprechender Teilbetrag, der sogenannte ungarische Block (rund 1400 K). Ungarn wird einem 1907 getroffenen Übereinkommen zufolge seinen Beitrag durch Kapitalszahlung bar ablösen; Österreich steht das Recht zu, auch den Rest der 4·2 prozentigen Rente jederzeit zu konvertieren oder zurückzuzahlen. — [6]) Vergl. oben S. 152.

LII. Der Haushalt der Selbstverwaltung.

Es ist bereits weiter oben bemerkt worden, daß die gleichen Grundsätze wie für den Staatshaushalt auch für den Haushalt der Selbstverwaltungskörper gelten. In erster Linie für die Gebietskörperschaften: die Länder, Bezirke und Gemeinden. Ihre Vertretungen stellen selbständig die Voranschläge ihres Haushaltes auf. Da die Ausgaben der Selbstverwaltung noch rascher gewachsen sind als die Staatsausgaben, sind die Selbstverwaltungskörper genötigt, das Erträgnis ihres Finanzvermögens in immer steigendem Maße durch Abgaben und, wenn diese nicht ausreichen, durch Anlehen zu ergänzen. Hiebei sind sie an höhere Genehmigung gebunden; nur innerhalb gewisser Grenzen können sie ohne eine solche Umlagen als Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und zur Verzehrungssteuer einheben. Daneben bestehen auf Grund von Landesgesetzen auch selbständige Steuern; die Länder heben eine Bierabgabe, gewisse Luxussteuern, auch Zwecksteuern für einzelne Verwaltungsaufgaben ein. Auch die Gemeinden, insbesondere die größeren Städte, sind bestrebt, sich selbständige Einnahmequellen zu schaffen. In diesem Zusammenhange ist auch die sogenannte Wertzuwachssteuer zu erwähnen, wodurch der Mehrwert besteuert werden soll, der den Liegenschaften lediglich infolge der Entwickelung des wirtschaftlichen Lebens, also ohne Zutun des Besitzers zuwächst. In Verbindung mit anderen Maßnahmen der Bodenpolitik kann eine solche Steuer dazu beitragen, daß die Grundstücke der Bebauung nicht allzulang entzogen werden, weil der Grundbesitzer auf eine weitere Preiserhöhung rechnet. Die Regierung hat den Landesgesetzgebungen die Einführung einer solchen Steuer, die sich wegen ihres lokalen Charakters besonders als Gemeindeabgabe eignet, nahe gelegt, ohne daß diese Anregung bisher einen nennenswerten Erfolg gehabt hätte.

Immer größere Bedeutung erlangen die sogenannten Kommunalbetriebe, Erwerbsunternehmungen, welche zugleich den Verwaltungszwecken dienen. So haben die Länder Landeshypothekenbanken, Landesbanken für den Kommunalkredit, Versicherungsanstalten u. s. w. begründet und sie beteiligen sich immer mehr am Lokalbahnwesen. Die Gemeinden, besonders die größeren Städte betreiben Straßenbahnen, versorgen ihre Bewohner mit Wasser, Leuchtgas, elektrischem Lichte und elektrischer Kraft, besorgen die Leichenbestattung u. s. w. und bilden die Gebühren für Verwaltungsleistungen im individuellen Interesse aus. Allein eine weitgehende finanzielle Ausnützung der Kommunalbetriebe verwehrt schon die Rücksicht auf die Verwaltungsaufgaben, in deren Dienst sie stehen[1]).

Andererseits sind aber so ziemlich alle wichtigeren Steuerquellen vom Staate vorweggenommen. Die Finanzen der Selbstverwaltung können sich daher nicht selbständig entwickeln. Auch können die Umlagen zu den staatlichen Steuern nicht ins Ungemessene gesteigert werden, ohne die durch die Leistungsfähigkeit der Steuerträger gezogene Grenze zu überschreiten. So sind denn die Länder und viele Gemeinden in eine bedrängte finanzielle Lage geraten. Die Finanznot der Länder hat den Staat genötigt, ihnen durch Überweisungen aus dem Erträgnisse der Staatssteuern zu Hilfe zu kommen. Das ist in Österreich zuerst gelegent-

[1]) Mit Unrecht wird die Ausbreitung der Kommunalbetriebe und die stärkere Betonung der Verwaltungsziele und der sozialpolitischen Rücksichten hiebei als Munizipalsozialismus bezeichnet. Pflichtgemäße Fürsorge für das Gemeinwohl ist nicht Sozialismus.

lich der Steuerreform von 1896 geschehen[1]), indem die Länder an den Überschüssen der Personaleinkommensteuer in einem ihrer Leistung an Realsteuer entsprechenden Verhältnisse beteiligt wurden. Seit der Erhöhung der Branntweinsteuer im Jahre 1901 erhalten sie auch Überweisungen aus dem Erträgnisse dieser Steuer, und zwar nach Maßgabe ihres Alkoholkonsums. Die finanzielle Unterstützung der Selbstverwaltung durch den Staat ist dadurch gerechtfertigt, daß ja auch sie dem öffentlichen Wohle dient. Manche der wichtigsten und kostspieligsten Aufgaben — man denke nur an den Aufwand für das Volksschulwesen — sind ihr durch die staatliche Gesetzgebung auferlegt worden; der Staat muß ihr daher auch die dazu erforderlichen Mittel an die Hand geben. Die moderne Entwickelung führt immer mehr dazu, ebenso wie die öffentliche Verwaltung auch den öffentlichen Haushalt unter einheitlichen Gesichtspunkten zu betrachten. Die Aufteilung der einen wie des anderen zwischen Staat und Selbstverwaltung ist lediglich eine Frage der Zweckmäßigkeit.

Als letztes Mittel zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Landes- und Gemeindehaushalte und zur Beschaffung der Kapitalien für dauernde Aufwendungen erübrigen die Anlehen. Zu Landesanlehen ist die Genehmigung des Kaisers, zu sonstigen Kommunalanlehen von Belang die Zustimmung des übergeordneten Selbstverwaltungsorganes[2]) erforderlich. Zur Vermittlung des Kommunalkredites haben einige Länder Landesbanken geschaffen, die auf Grund der gewährten Darlehen unter Landesgarantie stehende Kommunalschuldverschreibungen auf den Anlagenmarkt bringen. Im übrigen sind die Kommunalanlehen ähnlich zu beurteilen wie die Staatsschulden[3]).

[1]) Vergl. oben S. 102 u. 111. — [2]) Die Gemeindeordnungen unterwerfen die Aufnahme von Anlehen für Erwerbsunternehmungen auch einer Abstimmung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder. — [3]) Vergl. oben S. 231.

Anhang.

Statistische Tabellen.

1. Flächeninhalt, Bevölkerung und Einteilung des Staatsgebietes.

Länder	Flächeninhalt		Bevölkerung 1910		Einteilung des Staatsgebietes (Mitte 1910)					
	in km^2	Quote	absolut in Tausenden	auf 1 km^2 (Dichte)	Städte mit eigenem Statut	Bezirkshauptmannschaften	Landes- und Kreisgerichte	Gerichtsbezirke	Ortsgemeinden	Ortschaften
Niederösterreich . . .	19.825	6·6	3.531	178	3	23	5	89	1.602	4.046
Oberösterreich	11.982	4·0	853	71	2	14	4	46	504	6.161
Salzburg	7.153	2·4	215	30	1	5	1	20	157	759
Steiermark	22.426	7·5	1.442	64	4	22	4	65	1.570	3.857
Kärnten	10.326	3·4	395	38	1	7	1	28	259	2.869
Krain	9.954	3·3	525	53	1	11	2	31	359	3.291
Triest und Gebiet . .	95	0·03	229	2.400	1	—	3	1	1	25
Görz und Gradiska .	2.918	1·0	262	90	1	4		13	146	482
Istrien	4.956	1·6	403	81	1	7		16	54	600
Tirol	26.683	8·9	946	35	4	23	4	66	894	1.995
Vorarlberg	2.602	0·9	146	56	—	3	1	6	102	172
Böhmen	51.947	17·3	6.774	130	2	102	15	229	7.644	12.719
Mähren	22.222	7·4	2.621	118	6	36	6	80	2.892	3.295
Schlesien	5.147	1·7	757	147	3	9	2	25	496	694
Galizien	78.497	26·2	8.022	102	2	80	16	187	6.244[1])	6.700[2])
Bukowina	10.441	3·5	801	77	1	11	2	18	336	354
Dalmatien	12.831	4·3	646	50	—	14	5	34	86	864
Österreich im ganzen .	300.005	100·0	28.568	95	33	371	71	954	23.346	48.883

2. Zahl und Zunahme der Bevölkerung.

Länder	Anwesende Bevölkerung 1900				Volkszunahme 1891—1900			
	Tausende Personen			Quote der einzelnen Länder	Tausende Personen	aufs Hundert		
	Männer	Frauen	im ganzen			Geburtenüberschuß	Wandergewinn (+) oder -verlust (—)	im ganzen
Niederösterreich . . .	1.524	1.576	3.100	11·8	439	9·52	+ 6·97	16·49
Oberösterreich	401	409	810	3·1	24	5·91	— 2·80	3·11
Salzburg	96	97	193	0·7	19	5·47	+ 5·64	11·11
Steiermark	576	681	1.357	5·2	74	6·19	— 0·44	5·75
Kärnten	180	187	367	1·4	6	6·07	— 4·32	1·75
Krain	242	266	508	1·9	9	8·35	— 6·51	1·84
Triest und Gebiet. . .	87	92	179	0·7	21	2·71	+10·74	13·43
Görz und Gradiska . .	118	115	233	0·9	13	9·39	— 3·68	5·71
Istrien	178	167	354	1·3	27	11·02	— 2·38	8·64
Tirol	423	430	853	3·3	40	4·67	+ 0·25	4·92
Vorarlberg	64	65	129	0·5	13	6·91	+ 4·43	11·34
Böhmen	3.073	3.246	6.319	24·2	476	10·22	— 2·08	8·14
Mähren	1.174	1.264	2.438	9·3	161	10·39	— 3·32	7·07
Schlesien	331	349	680	2·6	75	12·44	— 0·09	12·35
Galizien	3.619	3.697	7.316	28·0	708	15·30	— 4·58	10·72
Bukowina	367	363	730	2·8	84	15·04	— 2·11	12·93
Dalmatien	302	292	594	2·3	66	14·95	— 2·37	12·58
Österreich im ganzen .	12.855	13.296	26.151	$\frac{100·0}{55}$	2.255	11·11	— 1·67	9·44
Ungarn	8.373	8.465	16.838	35·8	1.576	11·31	— 0·99	10·32
Kroatien und Slawonien	1.209	1.207	2.416	5·1	214	10·41	— 0·69	9·72
Königreich Ungarn . .	9.582	9.672	19.254	40·9	1.790	11·20	— 0·95	10·25
Bosnien u. Herzegowina .	876	782	1.658	3·5	240	11·93	+ 5·04	16·97
Österreich-Ungarn . . .	23.313	23.750	47.063	100·0	4.285	11·17	— 1·15	10·02

[1]) Außerdem 5393 behauste und unbehauste Gutsgebiete. — [2]) Außerdem 5521 Ortsgebiete.

3. Entwickelung der Zivilbevölkerung[1]) Österreichs im 19. Jahrhunderte.

Zählungsjahre	Zivilbevölkerung in Tausenden	Durchschnittliche jährliche Zunahme gegen das vorgenannte Jahr		Auf 1 km^2 entfallen Bewohner (Volksdichte)
		in Tausenden	aufs Tausend[2])	
1818	13.381	—	—	45
1830	15.588	184	13·8	52
1840	16.575	99	6·4	56
1850	17.535	96	5·8	58
1857	18.225	99	5·6	61
1869	20.218	166	9·1	67
1880	21.982	160	7·9	73
1890	23.708	173	7·9	79
1900	25.922	221	9·3	86
1910[3])	28.321	240	8·8	95

4. Vergleichende Übersicht über Flächeninhalt und Bevölkerung der Großmächte.

Staaten	Zählungsjahr	Flächeninhalt in 1000 km^2	Bevölkerung in Tausenden	Auf 1 km^2 kommen Einwohner	Durchschnittliche jährliche Zunahme aufs Tausend
Österreich	1910	300	28.568[3])	95	9·2
Ungarn	1910	284	18.232[2])	65	8·3
Kroatien und Slawonien	1910	43	2.619[3])	61	8·5
Länder der ungar. Krone	1910	325	20.851[3])	64	8·3
Bosnien und die Herzegowina . .	1910	51	1.895[3])	44	13·9
Österr.-ungar. Monarchie . . .	1910	676	51.314[3])	76	9·2
Deutsches Reich	1910	541	64.903	120	13·6
Frankreich: in Europa	1906	536	39.252	73	1·5
in Afrika	1906	9.377	29.036	3	—
Italien	1901	287	32.475	113	6·9
Rußland: in Europa	1897	4.943	102.845	21	—
in Asien	1897	16.531	22.795	1	—
zusammen . . .	1897	21.474	125.640	6	—
Großbritannien u. Irland: in Europa	1901	313	41.459	133	9·0
in Amerika	1901	10.462	7.526	0·7	11.2
in Afrika[4])	1901	6.849	43.030	6	—
in Asien	1901	4.959	300.570	61	—
in Australien	1901	8.248	5.195	0·6	—
zusammen . . .	1901	30.831	397.780	13	—
Vereinigte Staaten v. Amerika	1900	9.239	76.212	8	18·9
Japan (mit Korea)	1903	601	56.514	94	—
China	Nach den letzten Schätzungen	11.334	426.337	38	—

[1]) Die Militärpersonen müssen wegen der Verschiebungen zwischen österreichischen und ungarischen Garnisonen außer Anschlag bleiben. — [2]) Geometrische Progression. — [3]) Vorläufige Ergebnisse. — [4]) Ohne Ägypten und den Sudan.

5. Verhältniszahlen über Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle.

Länder und Zeitabschnitte	Auf je 1000 Einwohner entfallen				
	Eheschließungen	Lebendgeborene	Totgeborene	Sterbefälle[2])	mehr Lebendgeborene als Gestorbene
Österreich im ganzen 1907					
Niederösterreich	8·29	27·0	0·8	19·1	7·9
Oberösterreich	7·00	29·2	1·3	21·9	7·3
Salzburg	8·37	30·4	1·2	22·2	8·2
Steiermark	6·76	28·8	1·1	21·5	7·3
Kärnten	6·37	32·4	1·0	23·4	9·0
Krain	6·19	32·6	0·8	24·2	8·4
Triest und Gebiet	9·21	33·8	1·1	26·9	6·9
Görz und Gradiska	7·22	35·2	0·9	24·1	11·1
Istrien	7·87	37·9	0·9	23·2	14·7
Tirol	7·06	30·9	0·7	22·7	8·2
Vorarlberg	6·41	28·2	0·5	18·8	9·4
Böhmen	7·83	30·2	1·0	20·9	9·3
Mähren	7·61	33·2	0·9	22·6	10·6
Schlesien	7·82	35·7	1·0	25·0	10·7
Galizien	7·16	41·4	0·9	25·1	16·3
Bukowina	8·92	41·4	0·9	28·6	12·8
Dalmatien	7·88	38·1	0·4	22·5	15·6
1898—1902	8·06	36·8	1·2	24·9	11·9
1903—1907	7·79	34·8	0·9	23·6	11·2
1898—1907	7·92	35·8	1·0	24·3	11·5
1908	7·64	33·6	0·9	22·4	11·2
Länder der ungar. Krone 1907	9·8	36·0	0·7	25·2	10·8
Ungarn	9·9	35·7	0·7	25·3	10·4
Kroatien und Slawonien	8·9	38·3	0·8	24·8	13·5
Bosnien und die Herzegowina 1904		39·8	0·1	28·7	11·1
Deutsches Reich 1908	7·9	32·0	1·2	18·0	14·0
Frankreich 1908	8·1	20·2	0·9	19·0	1·2
Italien 1908	8·3	33·4	1·6	22·6	10·8
Rußland[1]) 1903	8·7	47·1	—	29·4	17·7
England und Wales 1908	7·5	26·5	—	14·7	11·8
Massachussets 1905	9·0	24·9	—	16·8	8·2
Neu-Süd-Wales 1908	8·0	26·8	—	10·1	16·6

6. Gliederung der Bevölkerung nach dem Glaubensbekenntnisse im Jahre 1900.

Glaubensbekenntnis	Österreich[6])		Ungarn[7])		Kroatien und Slawonien[7])		Königreich Ungarn[7])		Bosnien und die Herzegowina[8])	
	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend
Katholisch	23.797	910	9.967	596	1.723	717	11.690	611	334	213
Evangelisch	494	19	3.660	219	44	19	3.704	194	4	2
Griechisch-orientalisch.	607[3])	23	2.187	131	613	255	2.800	146	673	430
Israelitisch	1.225[4])	47	826	49	20	8	846	44	8	5
Mohammedanisch	—	—	—	—	—	—	—	—	549	350
Andere	28	1	81[5])	5	1	1	82	5	0	0

[1]) Europäisches Rußland ohne Finnland. — [2]) Auf je 1000 Lebendgeborene entfallen Gestorbene unter 1 Jahr alt (Kindersterblichkeit): in Österreich 20·2, in Ungarn 19·9, im Deutschen Reiche 17·8, in Frankreich 14·3, in Italien 15·6, in Rußland 27·2, in England und Wales 12·1, in der Schweiz 10·8, in Schweden 7·7, in Norwegen 6·7. — [3]) Davon in der Bukowina 500.643, in Dalmatien 96.279. — [4]) Davon in Galizien 811.183. — [5]) Darunter 67.988 Unitarier. — [6]) Anwesende Bevölkerung. — [7]) Zivilbevölkerung. — [8]) Nach der Volkszählung vom Jahre 1895.

7. Gliederung der Bevölkerung nach der Sprache im Jahre 1900.

Sprachen	Österreich[1])		Ungarn[2])		Kroatien und Slawonien[2])		Königreich Ungarn[3])	
	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend	Tausende Personen	aufs Tausend
Deutsch	9.172	358	1.980	118	134	56	2.135	111
Tschechisch[4])	5.955	232	1.991	119	17	7	2.020	105
Polnisch	4.252	166	—	—	—	—	—	—
Ruthenisch	3.382	132	423	25	5	2	429	22
Slowenisch	1.193	47	—	—	—	—	—	—
Serbisch-kroatisch	711	28	623	37	2.090	870	2.731	142
Italienisch-ladinisch	727	28	—	—	—	—	—	—
Rumänisch	231	9	2.785	167	0·5	0·0	2.799	145
Magyarisch	10	0·3	8.589	514	90	38	8.742	454
Sonstige	—	—	330	20	64	27	398	21

Länder	In den einzelnen Ländern bekannten sich zu den nachstehenden Umgangssprachen				Länder							
	absolut	%	absolut	%		absolut	%	absolut	%	absolut	%
	deutsch		tschechisch			deutsch		tschechisch		polnisch	
Böhmen	2,337.013	37·3	3,930.093	62·7	Schlesien	296.571	44·7	146.265	22·0	220.472	33·2
Mähren	675.492	27·9	1,727.270	71·4							
	deutsch		slowenisch			italienisch		slowenisch		kroatisch	
Steiermark	902.343	68·7	409.531	31·2	Triest u. Gebiet	116.820	77·4	24.679	16·3	9·451	0·3
Kärnten	269·960	74·8	90.495	25·1	Görz u. Gradiska	81.136	36·0	140.582	62·4	0·94	0·0
Krain	28.177	5·6	475.302	94·2	Istrien	136.191	40·5	47.717	14·2	143.057	42·6
					Dalmatien	15.279	2·6	683	0·1	565.276	96·7
	deutsch		italienisch			deutsch		ruthenisch		rumänisch	
Tirol	460.840	55·5	368.021	44·3	Bukowina	159.486	22·1	297.798	41·2	229.018	31·6
	polnisch		ruthenisch								
Galizien	3,982.033	54·7	3,080.443	42·3							

8. Verteilung der Bevölkerung nach der Größe der Wohnplätze.

Größenstufen: In Österreich, Kroatien und Slawonien der Ortschaften, in Ungarn der Gemeinden	Auf die nebenbezeichneten Ortsgrößen entfallen Einwohner in Tausenden						
	in Österreich			in Ungarn[5])			in Kroatien und Slawonien[5])
	1880	1890	1900	1880	1890	1900	1900
	absolut						
Unter 500 Einwohnern	7.152	7.498	6.835	1.605	1.463	1.352	1.024
500— 2.000 Einwohner	8.438	8.638	9.323	5.980	6.257	6.553	912
2.000— 5.000 „	2.805	3.014	3.876	2.872	3.395	3.806	223
5.000—10.000 „	912	967	1.340	1.100	1.347	1.594	103
10.000—20.000 „	2.836	919	1.003	2.192	2.701	3.416	136
Über 20.000 Einwohner		2.859	3.774				
	aufs Hundert						
Unter 500 Einwohnern	32·3	31·4	26·2	11·7	9·6	8·1	43·1
500— 2.000 Einwohner	38·1	36·2	35·7	43·5	41·3	39·2	37·8
2.000— 5.000 „	12·7	12·6	14·8	20·9	22·4	22·8	9·2
5·000—10.000 „	4·1	4·0	5·1	8·0	8·9	9·5	4·3
10.000—20.000 „	12·8	3·8	3·8	15·9	17·8	20·4	5·6
Über 20.000 Einwohner		12·0	14·4				

[1]) Die anwesende einheimische Bevölkerung nach der Umgangssprache. — [2]) Die Zivilbevölkerung nach der Muttersprache. — [3]) Die Gesamtbevölkerung nach der Muttersprache. — [4]) In Ungarn, Kroatien und Slawonien slowakisch. — [5]) Zivilbevölkerung. — [6]) Gesamte (Zivil- und Militär-)Bevölkerung.

9. Die Altersgliederung in Verbindung mit der Umgangssprache in Österreich im Jahre 1900.

Umgangssprachen	Von je 1000 Personen mit nebenbezeichneter Umgangssprache stehen im Alter von Jahren							
	bis inkl. 10	11—20	21—30	31—40	41—50	51—60	61—70	über 70
Deutsch	235	187	165	131	110	87	56	29
Tschechisch	263	194	158	124	105	80	50	26
Polnisch	300	205	156	128	91	67	39	14
Ruthenisch	302	210	155	124	96	71	33	9
Slowenisch	262	196	135	115	103	93	64	32
Serbisch-kroatisch	285	201	148	115	95	72	53	31
Italienisch-ladinisch	242	192	154	123	107	89	60	33
Rumänisch	299	210	132	127	104	74	40	14
Magyarisch	356	192	122	120	91	71	35	13
Staatsfremde	192	190	249	153	104	64	34	14
Im ganzen	263	196	160	127	103	79	49	23

10. Berufsgliederung nach Ländern und Hauptberufsgruppen.

Länder	Anzahl der Berufszugehörigen[1]) in Tausenden im Jahre 1900				Von je 1000 Berufszugehörigen entfallen auf							
	Land- und Forstwirtschaft	Bergbau und Industrie	Handel- und Verkehr	Öffentlicher Dienst und freie Berufe	Land- und Forstwirtschaft	Bergbau und Industrie	Handel und Verkehr	öffentl. Dienst u. freie Berufe	Land- und Forstwirtschaft	Bergbau und Industrie	Handel und Verkehr	öffentl. Dienst u. freie Berufe
					im Jahre 1890				im Jahre 1900			
Niederösterreich	635	1.324	594	547	248	418	174	160	205	427	192	176
Oberösterreich	400	230	73	106	518	285	74	123	494	284	91	131
Salzburg	87	48	24	34	498	231	97	174	451	251	124	174
Steiermark	792	300	92	172	634	197	57	112	584	221	68	127
Kärnten	215	79	26	48	639	190	52	119	584	215	70	131
Krain	355	82	23	48	719	146	43	92	698	162	45	95
Triest u. Gebiet	10	64	65	40	85	357	373	185	53	358	367	222
Görz u. Gradiska	158	43	12	20	705	177	52	66	677	185	51	87
Istrien	236	47	26	36	728	117	76	78	685	137	75	103
Tirol	510	165	65	113	647	179	66	108	598	193	76	133
Vorarlberg	44	60	12	14	420	409	76	96	343	460	91	106
Böhmen	2.255	2.648	676	739	407	401	89	103	357	419	107	117
Mähren	1.126	829	206	278	500	331	68	101	462	340	84	114
Schlesien	239	313	52	77	412	421	67	100	351	460	76	113
Galizien	5.620	659	571	465	774	93	79	54	768	90	78	64
Bukowina	530	82	63	55	757	111	73	59	726	113	86	75
Dalmatien	497	31	25	41	861	46	41	52	838	52	41	69
Österreich i. ganz.	13.709	7.004	2.605	2.833	559	258	88	95	524	268	100	108

[1]) Die Berufszugehörigen samt ihren Familienangehörigen und dem Gesinde.

11. Vergleichende Übersicht über die Berufsgliederung der Erwerbtätigen.

Staaten	Land- und Forstwirtschaft	Bergbau und Industrie	Handel und Verkehr	Heer und Marine	Öffentlich. Dienst, freie Berufe	Häusliche Dienstboten	Sonstige Erwerbtätige	Summe der Erwerbtätigen
	Anzahl der Erwerbtätigen in Tausenden							
Österreich 1900	8.206	3.139	723	229	388	479	313	13.477
Ungarn 1900	4.960	1.094	336	116	325	279	56	7.168
Kroatien u. Slawonien 1900	1.095	90	27	16	30	15	6	1.278
Länder d. ungar. Krone 1900	6.055	1.184	363	132	355	294	62	8.446
Deutsches Reich 1907	9.883	11.256	3.478	651	1.087	1.265	472	28.092
Frankreich 1901	8.244	6.993	1.882	597	1024	956	19	19.715
Italien 1901	9.666	3.990	1.197	204	641	482	93	16.273
Großbritannien und Irland 1901	2.381	8.364	3.883	204[1])	964	1.740	725	18.261
Rußland[2]) 1897	18.245	5.597	2.219	1.133	1.175	1.617	1.286	31.272
Vereinigte Staaten von Amerika 1900	10.512	7.039	4.778	127	1.265	5.565	—	29.286
	Von je 1000 Erwerbtätigen entfallen auf die vorbezeichneten Berufe							
Österreich 1900	609	233	54	17	29	35	23	1.000
Ungarn 1900	692	153	47	16	45	39	8	1.000
Kroatien u. Slawonien 1900	857	70	21	13	23	12	4	1.000
Länder d. ungar. Krone 1900	717	140	43	16	42	35	7	1.000
Deutsches Reich 1907	352	400	124	23	39	45	17	1.000
Frankreich 1901	418	355	95	30	52	49	1	1.000
Italien 1901	594	245	74	12	39	30	6	1.000
Großbritannien u. Irland 1901	130	458	213	11	53	95	40	1.000
Rußland[2]) 1897	583	179	71	36	38	52	41	1.000
Vereinigte Staaten von Amerika 1900	359	241	163	4	43	190	—	1.000

12. Soziale Schichtung der Berufszugehörigen in Österreich im Jahre 1900.

Stellung im Berufe	a) Land- und Forstwirtschaft		b) Industrie		c) Handel und Verkehr		Summe a—c		d) Öffentlicher Dienst und freie Berufe		im ganzen a—d	
	absolut in Tausend.	aufs Tausend	absolut in Tausend.	aufs Tausend	absolut in Tausend.	aufs Tausend	absolut in Tausend.	aufs Tausend	absolut in Tausend.	aufs Tausend	absolut in Tausend.	aufs Tausend
Selbständige	2.165	158	593	85	369	142	3.127	134	1.184	418	4.311	165
Angestellte	21	2	75	11	112	43	208	9	237	83	445	17
Arbeiter	1.281	94	2.265	323	329	126	3.875	166	302	107	4.177	60
Taglöhner	804	59	104	15	181	69	1.089	47	3	1	1.092	42
Mithelfende Familienangehörige	3.935	286	102	14	46	18	4.083	175	2	1	4.085	156
Summe der Berufstätigen	8.206	599	3.139	448	1.037	398	12.382	531	1.728	610	14.110	540
Angehörige ohne eigenen Hauptberuf	5.449	397	3.719	531	1.458	560	10.626	456	936	330	11.562	442
Hausdienerschaft	54	4	146	21	110	42	310	13	169	60	479	18
Summe der Berufszugehörigen	13.709	1.000	7.004	1.000	2.605	1.000	23.318	1.000	2.833	1.000	26.151	1.000

[1]) Einschl. Offiziere a. D. — [2]) Die Zahlen enthalten nicht die unselbständigen erwerbstätigen Angehörigen.

13. Reichsrats- und Landtagswahlbezirke und Reichsratsmandate.

Länder	Reichsrats-wahlbezirke	Landtagswahlbezirke der Städte-	Landtagswahlbezirke der Land-gemeinden-	Landtagswahlbezirke der allgemeinen Kurie	Anzahl der Reichsratsmandate: Stadtwahlbezirke	Anzahl der Reichsratsmandate: Landwahlbezirke	Anzahl der Reichsratsmandate: im ganzen	Anzahl der Einwohner, die auf je ein Reichsratsmandat entfallen (in Tausenden): Stadtwahlbezirke	Anzahl der Einwohner, die auf je ein Reichsratsmandat entfallen (in Tausenden): Landwahlbezirke	Anzahl der Einwohner, die auf je ein Reichsratsmandat entfallen (in Tausenden): im ganzen	Wahlbeteiligung[15]) von je 100 Wahlberechtigten
Niederösterreich	64	15	31	31[2])	43	21	64	44·4	45·1	53·2	93·0[16])
Oberösterreich	22	15[3])	12[4])	11[5])	6	16	22	31·3	38·3	37·9	93·3
Salzburg	7	9[6])	5[7])	6	3	4	7	23·5	29·1	29·9	93·5
Steiermark	30	20[8])	20[9])	10	11	19	30	34·8	49·0	47·2	77·0
Kärnten	10	8	12	4	1	9	10	23·3	37·5	37·5	78·6
Krain	12	8[10])	10	11	1	11	12	35·6	42·6	43·2	70·8
Triest und Gebiet	5	1	—	—	4	1	5	29·7	32·4	39·4	71·4
Görz und Gradiska	6	7	10	6	1	5	6	23·8	40·3	40·7	77·5
Istrien	6	12	7[11])	7	—	6	6	—	56·0	61·6	64·2
Tirol	25	11	17	—	7	18	25	25·9	36·1	35·8	79·2
Vorarlberg	4	4[12])	3[13])	3[14])	1	3	4	26·4	30·8	35·0	93·8
Böhmen	130	65	79	—	60	70	130	36·0	58·7	50·9	84·8
Mähren	49	40	51	20	20	29	49	36·9	58·4	52·1	92·3
Schlesien	15	9	7	—	6	9	15	35·0	47·2	49·1	95·3
Galizien	70[1])	20	74	—	34	72	106	28·3	87·8	73·7	84·8
Bukowina	14	4	12	—	4	10	14	31·3	59·8	55·9	74·1
Dalmatien	11	8	12	—	—	11	11	—	53·2	56·9	54·2
Im ganzen	480	256	362	109	202	314	516	35·4	58·7	53·7	84·6

[1]) 36 Wahlbezirke wählen je 2 Abgeordnete. — [2]) Darunter Wien 21 Wahlbezirke mit zusammen 48 Abgeordneten. — [3]–[14]) Mit 19, beziehungsweise 22, 14, 14, 11, 28, 28, 10, 8, 5, 14, 5 Abgeordneten. — [15]) Bei den Reichsratswahlen von 1907. — [16]) Länder mit Wahlpflicht: Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg, Mähren und Schlesien.

14. Gliederung der Abgeordneten und der bei den Reichsratswahlen von 1907 abgegebenen gültigen Stimmen nach Nationalität und Parteizugehörigkeit.

Nationalität und Parteistellung	Anzahl der Abgeordneten	Bei der ersten Wahl 1907 abgegebene gültige Stimmen			
		in städtischen Wahlbezirken	in ländlichen Wahlbezirken	im ganzen	vom Hundert
Deutsche:					
Christlichsoziale	95	257.294	485.024	742.318	16·06
Andere deutsche Parteien	79	241.852	274.129	516.981	11·20
Sozialdemokraten	51	310.306	202.913	513.219	11·12
Im ganzen . . .	225	809.452	962.066	1,772.518	38·38
Tschechen:					
Bürgerliche Parteien . .	83	187.476	498.258	685.734	14·85
Sozialdemokraten	24	121.962	267.998	389.960	8·45
Im ganzen . . .	107	309.438	766.256	1,075.694	23·30
Polen:					
Bürgerliche Parteien . .	71	92.838	492.977	585.815	12·69
Sozialdemokraten	6	27.606	37.451	65.057	1·41
Im ganzen . . .	77	120.444	530.428	650.872	14·10
Ruthenen:					
Bürgerliche Parteien . .	28	9.615	562.576	572.191	12·39
Sozialdemokraten	2	1.888	26.090	27.978	0·61
Im ganzen . . .	30	11.503	588.666	600.169	13·00
Slowenen:					
Bürgerliche Parteien . .	18	9.999	145.833	155.832	3·37
Sozialdemokraten	—	641	12.548	13.189	0·29
Im ganzen . . .	18	10.640	158.381	169.021	3·66
Serben u. Kroaten:					
Bürgerliche Parteien . .	18	—	93.058	93.058	2·03
Sozialdemokraten	—	—	—	—	—
Im ganzen . . .	18	—	93.058	93.058	2·03
Italiener:					
Bürgerliche Parteien. . .	15	15.174	86.814	101.988	2·21
Sozialdemokraten	4	9.637	10.281	19.918	0·43
Im ganzen . . .	19	24.811	97.095	121.906	2·64
Rumänen:					
Bürgerliche Parteien . .	4	640	50.884	51.524	1·11
Sozialdemokraten	—	—	823	823	0·02
Im ganzen . . .	4	640	51.707	52.347	1·13
Sonst. Sozialdemokraten[1])	—	10.379	139	10.518	0·23
Jüdischnation. (Zionisten).	3	22.862	9.079	31.941	0·68
Unbestimmt u. zersplittert	—	9.138	30.278	39.416	0·85
Hauptsumme . .	501[2])	1,329.307	3,288.053	4,617.360	100·00

[1]) Die Aufteilung dieser Stimmen nach der Nationalität war nicht durchführbar. — [2]) Für 15 Abgeordnete fehlt die Angabe der Parteistellung.

15. Zahl der Unterrichtsanstalten, der Lehrkräfte und Schüler im Schuljahre 1907/08.

Arten der Unterrichtsanstalten	Zahl der Anstalten	Lehrkräfte	Schüler
	im Schuljahre 1907/08		
Höhere Lehranstalten:			
Universitäten	8	1.867	22.939
Technische Hochschulen	7	702	9.109
Theologische Lehranstalten	47	298	1.886
Sonstige höhere Lehranstalten[1])	10	286	2.412
Mittelschulen:			
Gymnasien für die männliche Jugend	229	5.352	79.168
Gymnasien für die weibliche Jugend	12	162	1.858
Realgymnasien	17	354	4.226
Realschulen	136	3.058	43.489
Lehrerbildungsanstalten	63	1.115	12.527
Lehrerinnenbildungsanstalten	61	1.155	8.846
Spezielle öffentliche und private Lehr- und Erziehungsanstalten:			
Handelsschulen	301	2.221	35.373
Gewerbeschulen	1.430	9.786	142.601
Land- und forstwirtschaftliche Schulen	197	1.504	7.471
Sonstige Anstalten[2])	3.536	9.932	152.413
Allgemeine Volks- und Bürgerschulen:			
Öffentliche Volks- und Bürgerschulen	21.811	97.423	4,243. 28
Private Volks- und Bürgerschulen	1.174	5,514	143.285

Länder	Zahl der schulpflichtigen Kinder in Tausenden	Von je 1000 schulpflichtigen Kindern besuchen die Schule	Lehrlast (auf einen Lehrer treffen Kinder)	Analphabeten[3]) in Tausenden	Von je 100 über 6 Jahre alten Personen sind Analphabeten
Niederösterreich	502	977	34	138	5·1
Oberösterreich	128	991	40	32	4·5
Salzburg	32	976	31	11	6·6
Steiermark	213	955	43	168	14·3
Kärnten	63	963	36	65	20·6
Krain	95	949	58	93	21·7
Triest und Gebiet	32	789	34	22	14·3
Görz und Gradiska	42	956	41	50	25·4
Istrien	54	854	51	156	53·7
Tirol	151	980	31	37	5·1
Vorarlberg	21	984	25	3	2·4
Böhmen	1.154	984	38	222	4·1
Mähren	470	978	37	105	5·1
Schlesien	130	981	40	41	7·2
Galizien	1.352	850	62	3.381	56·6
Bukowina	119	892	39	386	64·1
Dalmatien	60	945	44	362	72·6
Österreich im ganzen	4.618	996	43	5.272	32·4

[1]) Diese sind: Hochschule für Bodenkultur, Montanistische Hochschulen, Kunstakademien, Tierärztliche Hochschulen, Graveur- und Medailleurschule und Exportakademie des k. k. österreichischen Handelsmuseums. — [2]) Diese sind: Niedere Bergschulen, nautische Schulen, Schulen für Tierheilkunde und Hufbeschlag, Hebammenschulen, Schulen für musikalische und dramatische Bildung, Schulen für weibliche Handarbeiten und Schneiderei, sonstige spezielle Lehr- und Erziehungsanstalten. — [3]) Über 6 Jahre alte Personen.

16. Kulturarten und steuerfreie Bodenfläche nach den Ergebnissen der Revision des Grundsteuerkatasters im Jahre 1897.

Länder	Steuerbare Flächen								Steuerfreie Fläche
	Äcker	Wiesen	Gärten	Weingärten	Hutweiden	Alpen	Waldungen	Seen, Sümpfe u. Teiche	
Niederösterreich	43·4	11·6	1·6	1·9	3·2	0·4	34·3	0·1	3·6
Oberösterreich	35·1	18·5	2·0	—	1·9	0·6	34·0	0·5	7·4
Salzburg	9·2	8·3	0·3	—	4·9	29·0	32·4	0·9	15·0
Steiermark	18·9	11·9	1·1	1·4	5·7	6·2	47·9	0·1	6·9
Kärnten	13·7	10·2	0·4	0·0	5·2	17·1	44·1	0·2	9·2
Krain	14·8	17·3	0·8	1·1	15·7	1·4	44·4	0·2	4·5
Triest und Gebiet	5·7	12·8	2·6	12·9	33·6	—	23·2	—	9·2
Görz u. Gradiska	15·6	21·5	0·3	2·4	21·2	4·5	22·9	—	11·7
Istrien	11·3	7·2	3·3	9·4	32·0	—	33·2	0·2	3·4
Tirol	5·2	6·0	0·2	0·5	4·2	25·7	38·9	0·3	19·1
Vorarlberg	3·0	13·4	0·4	0·0	10·4	34·8	25·9	—	12·1
Böhmen	50·5	10·0	1·3	0·0	5·0	—	29·0	0·8	3·4
Mähren	54·8	7·0	1·2	0·5	5·7	—	27·5	0·2	3·1
Schlesien	49·4	5·8	1·3	—	6·2	—	34·2	0·0	3·1
Galizien	48·4	11·2	1·4	—	9·1	0·4	25·8	0·3	3·5
Bukowina	27·6	12·6	0·8	—	10·0	2·4	43·2	0·1	3·3
Dalmatien	10·7	0·8	2·9	6·4	46·3	—	29·7	1·0	2·2
Österreich i. ganzen	35·4	10·2	1·2	0·8	8·9	4·7	32·6	0·4	5·8
Ungarn (1908)	41·8	10·3	1·3	0·7	12·7[1]		27·8	0·2[2]	5·8
Bosnien u. Herzegowina (1904)	22·6	7·8	1·1	0·1	15·3		51·2	1·9	

17. Anbauflächen der wichtigsten Bodenprodukte im Jahre 1909.

Länder	Von je 100 km² der Anbaufläche sind						
	Weizen	Roggen	Gerste	Hafer	Mais	Kartoffeln	sonstige Früchte od. unproduktiv
Niederösterreich	9·4	26·5	8·5	19·7	2·1	10·6	23·2
Oberösterreich	12·1	21·1	11·6	20·0	—	5·3	29·9
Salzburg	12·1	18·6	2·2	15·1	—	1·8	50·2
Steiermark	15·5	17·4	4·7	15·0	9·3	8·0	30·1
Kärnten	10·2	25·7	5·8	19·3	4·7	6·0	28·3
Krain	17·8	9·2	7·4	9·2	9·2	15·2	32·0
Triest und Gebiet	12·0	11·5	10·5	2·4	39·3	8·9	15·4
Görz und Gradiska	14·2	2·1	2·7	4·7	35·3	10·6	30·4
Istrien	21·5	2·6	10·9	4·3	33·8	12·3	14·6
Tirol	10·9	21·2	6·7	4·9	10·9	10·4	35·0
Vorarlberg	8·4	3·1	4·7	8·0	20·8	39·1	15·9
Böhmen	8·4	21·4	12·4	18·2	0·0	11·4	28·2
Mähren	8·9	19·0	16·6	16·1	0·9	12·6	25·9
Schlesien	3·9	22·0	8·8	23·1	—	14·4	27·8
Galizien	14·0	18·7	9·2	18·0	2·2	13·1	24·8
Bukowina	6·1	8·4	10·0	16·2	23·6	10·9	24·8
Dalmatien	18·6	7·0	15·4	4·2	28·7	3·4	22·7
Österreich im ganzen	11·2	19·5	11·2	17·4	3·1	11·6	26·0

[1]) Weideland. — [2]) Röhricht.

18. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe nach den Ergebnissen der landwirtschaftlichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902.

Länder	Zahl der Betriebe überhaupt	auf 1 km^2 entfallen Betriebe	auf 100 Einwohner entfallen Betriebe	Durchschnittliche Größe eines Betriebes in *ha*: Gesamtfläche	Durchschnittliche Größe eines Betriebes in *ha*: produktive Fläche	Von je 100 Betrieben in den nebenstehenden Ländern haben eine produktive Fläche von ... *ha*: bis 1	1 bis 5	5 bis 50	über 50
Niederösterreich . . .	155.725	7·9	4·9	12·7	12·3	24·6	32·0	41·7	1·7
Oberösterreich	81.308	6·8	9·9	14·7	13·6	18·5	31·2	48·8	1·5
Salzburg	15.825	2·2	8·0	25·2	38·4	15·5	22·0	54·1	8·4
Steiermark	150.426	6·7	11·0	14·9	13·9	20·0	35·7	41·3	3·0
Kärnten	33.294	3·2	9·0	31·0	28·2	12·7	26·5	52·6	8·2
Krain	75.477	7·6	14·8	13·2	12·6	20·8	30·2	47·6	1·4
Triest u. Gebiet . . .	3.272	34·4	1·8	2·9	2·6	66·4	28·4	5·1	0·1
Görz u. Gradiska . .	29.527	10·1	12·5	9·9	8·7	23·5	44·5	31·5	0·5
Istrien	46.960	9·5	13·4	10·5	9·6	25·6	45·6	27·7	1·1
Tirol	127.509	4·8	14·8	20·9	16·9	34·8	38·9	23·6	2·7
Vorarlberg	18.034	6·9	13·7	14·4	12·7	26·3	42·3	28·5	2·9
Böhmen	568.389	10·9	8·9	9·1	8·8	27·3	43·2	28·5	1·0
Mähren	290.678	13·1	11·8	7·6	7·4	31·6	42·0	25·8	0·6
Schlesien	58.759	11·4	8·4	8·7	8·5	32·5	40·8	26·0	0·7
Galizien	1,008.541	12·8	13·5	7·8	7·5	20·2	60·2	18·8	0·8
Bukowina	109.170	10·5	14·7	9·6	9·2	33·0	52·8	13·3	0·9
Dalmatien	83.455	6·5	13·9	15·4	15·0	37·0	50·3	12·3	0·4
Österreich im ganzen	2,856.349	9·5	10·7	10·5	9·9	24·9	47·4	26·4	1·3

19. Vergleichende Übersicht über die Ernteerträgnisse.

Länder und Staaten	Jahre	Weizen	Roggen	Gerste	Hafer	Kartoffeln
		in 1000 *l*				
Österreich im ganzen im Durchschnitte der Jahre 1900—1909 und zwar:		1417·8	2279·1	1561·0	1980·9	12.631·0
Niederösterreich		122·5	299·1	114·8	189·1	709·2
Oberösterreich		64·5	124·1	52·7	98·1	283·1
Salzburg		8·2	16·2	1·6	6·8	6·7
Steiermark		69·7	73·8	17·6	84·2	205·6
Kärnten		15·1	33·6	11·3	24·2	62·7
Krain		22·7	11·3	10·3	15·7	203·6
Triest und Gebiet		0·1	0·1	0·1	0·0	0·2
Görz und Gradiska		7·9	1·2	2·0	1·2	25·0
Istrien		6·5	0·8	2·3	1·2	14·6
Tirol		16·6	31·4	10·4	5·8	156·9
Vorarlberg		0·5	0·2	0·2	0·4	11·9
Böhmen		374·0	718·9	599·4	611·2	3346·0
Mähren		162·4	308·4	339·6	235·3	1764·2
Schlesien		13·8	58·1	33·9	64·1	387·7
Galizien		491·4	564·7	317·4	589·5	5113·5
Bukowina		30·2	33·9	37·4	52·4	317·3
Dalmatien		13·7	3·2	10·1	1·9	23·0
Österreich im ganzen.	1909	1.593·7	2.906·8	1.728·1	2.495·7	13.053·1
Ungarn	1907	3.279·7	1.069·3	1.373·4	1.153·7	4.848·9
Kroatien und Slawonien	1907	276·8	80·2	44·9	60·6	697·4
Länder der ungar. Krone	1907	3.556·5	1.149·5	1.418·3	1·214·3	5.546·3
Bosnien und die Herzegowina. . .	1908	82·3	7·6	52·0	51·9	—
Deutsches Reich	1909	3.755·7	11.348·4	3·495·6	9.125·8	46.706·3
Frankreich	1908	8.618·8	1.313·0	920·9	4.748·8	17.010·3
Rußland (europäisches mit Polen und Nord-Kaukasien)	1909	19.362·1	22.277·2	11.197·1	15.494·8	31.933·3
Vereinigte Staaten von Amerika .	1909	20.036·8	817·8	3.702·7	14.602·6	7.516·3
Argentinien	1907/8	5.238·7	—	15·1	492·8	—
Kanada.	1909	4.538·0	43·6	1.206·1	5.451·2	2.696·7

20. Der Viehstand.

Länder	Zahl der							Auf 1 km^2 der landwirtschaftlichen Fläche[1]) entfallen							Auf 100 Einwohner entfallen						
	Pferde	Rinder	Ziegen	Schafe	Schweine	Bienenstöcke	Hühner, Gänse, Enten usw.	Pferde	Rinder	Ziegen	Schafe	Schwein[e]	Bienenstöcke	Geflügel	Pferde	Rinder	Ziegen	Schafe	Schwein[e]	Bienenstöcke	Geflügel
	in Tausenden																				
Niederösterreich	141	607	80	61	530	65	1.988	11·6	49·4	6·6	5·0	43·2	5·3	161·8	4·6	19·6	2·6	2·0	17·1	2·1	63·8
Oberösterreich	61	589	30	48	282	53	1.202	8·8	84·6	4·3	6·9	40·5	7·6	172·1	7·6	72·6	3·7	5·9	34·7	6·6	148·3
Salzburg	12	141	16	45	15	21	122	3·2	38·3	4·3	12·2	4·1	5·6	33·0	6·3	73·4	8·2	23·4	8·0	10·7	62·2
Steiermark	68	719	35	123	679	107	1.339	6·7	71·0	3·5	12·2	67·1	10·6	132·4	5·0	52·9	2·6	9·1	50·1	7·9	98·7
Kärnten	29	256	27	118	170	68	248	6·1	53·3	5·5	24·7	35·4	14·1	51·7	8·1	69·8	7·3	32·3	46·3	18·4	67·6
Krain	25	254	6	39	108	42	428	4·9	50·1	1·3	7·6	21·3	8·2	84·4	4·9	50·0	1·3	7·6	21·2	8·2	84·2
Triest und Gebiet	2	5	—	—	2	—	10	31·2	75·9	1·9	1·0	26·9	3·7	152·5	1·2	2·7	0·1	0·0	1·0	0·1	5·5
Görz u. Gradiska	5	76	6	25	36	8	243	2·5	39·7	3·1	13·3	18·8	4·4	127·4	2·3	32·5	2·5	10·9	15·4	3·6	104·5
Istrien	4	59	1	227	33	5	247	1·2	18·9	0·3	72·6	10·4	1·7	78·9	6·4	17·1	0·2	65·9	9·4	1·6	106·1
Tirol	17	423	94	177	71	51	550	1·5	38·0	8·4	15·8	6·3	4·5	49·4	2·8	49·7	11·0	20·7	8·5	5·9	64·5
Vorarlberg	3	63	11	8	12	11	71	1·9	38·2	6·8	4·9	7·6	7·0	43·9	2·4	48·5	8·7	6·1	9·4	8·7	54·8
Böhmen	229	2.258	317	228	689	200	7.455	6·6	65·0	9·1	6·6	19·8	5·8	214·7	3·6	35·7	5·0	3·6	10·9	3·2	118·0
Mähren	134	790	159	38	455	92	3.121	8·7	51·4	10·3	2·5	29·6	5·9	202·9	5·5	32·4	6·5	1·6	18·7	3·7	127·9
Schlesien	30	204	25	10	107	20	557	9·2	63·1	7·9	3·0	33·3	6·2	172·4	4·4	30·0	3·8	0·4	15·8	2·9	81·8
Galizien	869	2.718	18	438	1.254	211	7.755	15·7	49·1	0·3	7·9	22·7	3·8	140·1	11·9	37·2	0·3	6·0	17·2	2·9	105·0
Bukowina	61	241	3	148	183	18	1.018	10·9	43·3	0·5	26·5	32·9	3·2	182·6	8·3	33·1	0·4	20·2	25·1	2·5	139·4
Dalmatien	26	108	192	888	57	24	318	3·1	12·6	22·3	103·2	6·6	2·8	37·0	10·9	18·2	32·3	149·6	9·6	4·1	53·6
Österreich im ganzen 1900	1.716	9.511	1.020	2.621	4.683	996	26.672	9·3	51·8	5·6	14·3	25·5	5·4	145·2	6·8	36·4	3·9	10·0	17·4	3·8	102·0
Ungarn 1895	1.973	5.829	286	7.527	6.447	665	29.354	7·1	20·8	1·0	26·9	23·0	2·4	104·9	11·7	34·6	1·7	44·7	38·3	4·0	174·3
Kroatien u. Slawonien 1895	309	909	22	596	883	104	3.411	7·3	21·4	0·6	14·0	20·8	2·4	80·2	12·8	37·6	0·9	24·7	36·5	4·3	141·2
Länder d. ungar. Krone 1895	2.282	6.738	308	8.123	7.330	769	32.765	7·1	20·9	1·0	25·2	22·7	2·4	101·7	11·9	35·0	1·6	42·2	38·1	4·0	167·6
Bosnien und die Herzegowina 1895	233	1.417	1.447	3.231	662	—	—	4·6	27·8	28·4	63·4	13·0	—	—	14·1	85·5	87·3	194·8	39·9	—	—
Deutsches Reich 1907	4.345	20.631	3.534	7.704	22.147	—	—	8·0	38·1	6·5	14·2	40·9	—	—	7·2	34·0	5·8	12·7	36·5	—	—
Frankreich 1908	3.216	14.240	1.425	17.456	7.202	—	—	6·0	26·6	2·7	32·6	13·4	—	—	8·2	36·3	3·6	44·5	18·3	—	—
Italien 1908	955	6.201	2.715	11.160	2.504	—	—	3·3	21·6	9·5	39·0	8·7	—	—	2·9	19·1	8·4	34·4	7·7	—	—
Rußland, europäisches 1909	23.556	36.541	47.005		11.043	—	—	4·8	7·4	9·9		2·2	—	—	22·9	35·5	45·7		10·8	—	—
Großbritannien 1909	1.553	7.021	—	27.618	2.381	—	—	5·0	22·4	—	88·2	7·6	—	—	3·7	16·9	—	66·6	5·7	—	—
Rumänien 1900	864	2.589	233	5.655	1.709	—	—	6·6	19·8	1·8	43·2	13·0	—	—	14·5	43·5	3·9	94·9	28·7	—	—
Verein. Staaten v. Amerika 1910	21.040	69.080	1.871	57.216	47.782	—	—	2·3	7·5	0·2	6·2	5·2	—	—	27·6	90·6	2·5	75·1	62·7	—	—
Argentinien 1908	7.531	29.117	3.945	67.212	1.404	—	—	2·6	10·1	1·4	23·2	0·5	—	—	147·5	570·3	77·3	1316·3	27·5	—	—
Kanada 1909	2.132	7.234	—	2.705	2.913	—	—	0·2	0·7	—	0·3	0·3	—	—	39·7	134·7	—	50·4	54·2	—	—

[1]) Für Bosnien und die Herzegowina sowie für die fremden Staaten Gesamtfläche.

21. Die Gewerbebetriebe nach Ländern nach den Ergebnissen der gewerblichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902*).

Länder	Gesamtzahl der Gewerbe					Auf die nebenbezeichneten Länder entfallen von je 1000		
	Betriebe			Personen	Pferdekräfte			
	Erzeugungsgewerbe	Handels- u. Verkehrsgewerbe	im ganzen	in Tausenden		Betrieben	Personen	Pferdekräften
Niederösterreich	143.020	74.717	217.737	795	296	155	196	165
Oberösterreich	31.044	12.019	43.063	128	64	31	32	36
Salzburg	7.581	3.486	11.067	34	21	8	8	12
Steiermark	43.629	15.498	59.127	195	165	42	48	93
Kärnten	12.735	3.897	16.632	53	31	12	13	17
Krain	20.445	6.217	26.662	60	27	19	15	15
Triest und Gebiet	7.610	4.344	11.954	50	166	8	12	93
Görz und Gradiska	7.890	2.978	10.868	28	10	8	7	5
Istrien	6.700	4.230	10.930	32	3	8	8	2
Tirol	36.550	14.923	51.473	116	60	36	29	33
Vorarlberg	15.917	2.655	18.572	44	18	13	11	10
Böhmen	361.802	110.247	472.049	1.371	550	335	338	307
Mähren	108.208	34.277	142.485	436	165	101	108	92
Schlesien	26.794	8.331	35.125	154	94	25	38	53
Galizien	159.710	89.667	249.377	482	86	177	119	48
Bukowina	11.047	7.789	18.836	43	11	13	11	6
Dalmatien	8.761	4.137	12.898	28	23	9	7	13
Österreich im ganzen	1,009.443	399.412	1,408.855	4.049	1.790	1.000	1.000	1.000

24. Die wichtigsten Herkunfts- und Bestimmungsländer des österreichisch-ungarischen Außenhandels (Spezialhandel) im Jahre 1908.

Staaten	Einfuhr		Ausfuhr	
	Wert in Tausenden Kronen	%-Anteil an der gesamten Einfuhr	Wert in Tausenden Kronen	%-Anteil an der gesamten Ausfuhr
Deutschland	994.635	41·8	1,046.922	46·5
Großbritannien und Irland	216.030	9·0	234.550	10·4
Italien	117.835	4·9	228.354	10·1
Rumänien	30.999	1·3	92.796	4·1
Schweiz	68.022	2·8	92.137	4·1
Türkei	41.240	1·8	83.090	3·7
Rußland	127.224	5·3	71.693	3·2
Frankreich	81.821	3·4	65.380	2·9
Vereinigte Staaten von Amerika	221.656	9·2	58.090	2·6
Indien	162.427	6·8	57.111	2·5
Ägypten	34.516	1·4	33.600	1·5
Serbien	15.438	0·7	26.206	1·2
Niederlande	17.775	0·8	24.524	1·1
Bulgarien	4.573	0·2	21.415	1·0
Belgien	43.241	1·8	20.597	0·9
Alle anderen Länder	213.121	8.8	98.806	4·2
Im ganzen	2,290.553	100·0	2,255.271	100·0

*) Tabelle 22 auf Seite 249.

22. Die Gewerbebetriebe (nach Gewerbeklassen) nach den Ergebnissen der gewerblichen Betriebszählung vom 3. Juni 1902.

Gewerbeklassen	Mit Betriebsbogen gezählte Betriebsstätten						Mit Heimarbeiterkarten gezählte Betriebsstätten		
	Hauptbetriebe			Nebenbetriebe		Betriebsteile	Hauptbetriebe	Personen	Pferdekräfte
	Betriebe	Personen	Pferdekräfte	Betriebe	Pferdekräfte				
Urproduktion . .	7.159	182.142	183.071	235	163	248	172	309	—
Hüttenbetrieb . .	62	8.635	30.148	1	—	9	—	—	—
Stein-, Glasindustrie . . .	20.518	215.789	54.242	373	148	1.278	13.794	20.194	74
Metallindustrie	51.686	245.327	224.663	574	434	1.484	12.336	15.363	144
Maschinenindustr.	24.907	161.822	52.645	467	185	2.404	6.128	6.833	35
Holz-, Flechtindustrie . . .	62.192	193.763	89.120	2.690	6.867	1.949	34.625	46.591	704
Kautschukindustr.	133	4.476	3.661	16	—	28	76	94	—
Leder-, Federnindustrie . . .	11.184	41.907	10.101	211	234	286	2.397	2.843	11
Textilindustrie .	21.357	337.473	250.503	480	719	1.735	151.669	211.502	121
Tapezierergewerb.	2.364	6.408	146	195	—	785	262	323	—
Bekleidungsind. .	171.711	397.171	4.840	1.039	5	4.127	119.671	140.346	5
Papierindustrie .	3.832	53.912	96.624	128	3	345	1.533	2.094	2
Nahrungsindustr.	91.532	328.993	313.480	7.293	4.677	5.842	2.169	3.013	1.504
Gast- u. Schankgewerbe. . . .	113.738	283.713	1.436	6.362	11	1.910	—	—	—
Chemische Ind. .	7.514	55.836	45.966	415	831	736	498	678	9
Baugewerbe . .	34.426	309.435	13.765	1.902	12	2.664	11.244	12.847	2
Graphische Gew.	3.744	36.429	6.008	172	8	507	445	534	—
Kraftanlagen . .	372	4.676	162.740	51	1.126	10	—	—	—
Industrie im Umherziehen . . .	1.378	1.550	—	11	—	95	—	—	—
Erzeugungsgew. .	**629.809**	**2,869.457**	**1,543.159**	**22.615**	**15.423**	**26.442**	**357.019**	**463.564**	**2.611**
Warenhandel . .	287.005	543.191	3.373	22.711	99	39.516	—	—	—
Handel im Umherziehen	21.047	21.642	—	304	—	427	—	—	—
Kredit, Versicherung.	9.444	34.816	236	195	—	85	—	—	—
Handelshilfsgew.	19.435	34.206	1.288	2.966	—	560	—	—	—
Verkehrsgewerbe	32.088	78.039	221.078	2.819	641	473	—	—	—
Körperpflege . .	1.283	4.405	2.564	115	6	96	—	—	—
Handels- und Verkehrsgewerbe .	**370.302**	**716.299**	**228.539**	**29.110**	**746**	**41.157**	—	—	—
Gesamtsumme der Gewerbe	**1,000.111**	**3,585.756**	**1,771.698**	**51.725**	**16.169**	**67.599**	**357.019**	**463.564**	**2.611**

23. Außenhandel des österreichisch-ungarischen Zollgebietes und Zwischenverkehr mit Ungarn.

Warenarten	Außenhandel des österr.-ung. Zollgebietes [1]				Warenverkehr Österreich mit Ungarn			
	Einfuhr		Ausfuhr		Einfuhr		Ausfuhr	
	1904 [2]	1909	1904 [2]	1909	1904	1909	1904	1909
	in Tausenden Kronen							
I. Rohstoffe.								
Erzeugnisse der Landwirtsch., Forstwirtschaft u. Fischerei:								
Nahrungs- und Genußmittel	385.000	217.755	345.100	233.908	470.037	319.082	28.748	32.188
Rohstoffe für die Landwirtschaft und Industrie	644.700	1,141.398	377.200	455.558	78.780	365.168	31.080	42.496
Erzeugnisse des Bergbaues und Hüttenbetriebes:								
Nahrungs- und Genußmittel	— [3]	1.202	— [3]	9.175	535	600	1.724	.2139
Rohstoffe für die Landwirtschaft und Industrie	— [3]	281.569	— [3]	160.120	16.491	16.205	32.858	44.135
Rohstoffe zusammen	1,250.300	1,641.924	860.600	858.761	565.844	701.054	94.410	120.958
II. Halbfabrikate.								
Halbfabrikate der Holz- u. Beinwarenindustrie	17.300	24.057	194.200	162.228	17.596	19.519	13.831	18.310
Nahrungs- und Genußmittel	— [3]	1.598	— [3]	49.682	— [3]	4.253	— [3]	352
Garne und Watten	116.300	147.190	39.700	60.653	6.574	13.190	27.441	35.099
Halbfabrikate aus unedlen Metallen	—	115.272	—	33.016	11.060	19.189	16.776	39.249
Leder	53.000	57.679	59.900	19.622	14.108	17.610	36.582	47.300
Halbfabrikate zusammen	—	434.853	—	410.454	66.573	91.988	113.677	168.067
III. Ganzfabrikate.								
Nahrungs- und Genußmittel	63.900	56.745	292.400	291.101	260.344	341.139	58.441	74.131
Erzeugnisse der Textil- und Bekleidungsindustrie	107.700	152.686	188.100	244.816	30.047	50.805	425.783	574.110
Lederwaren	—	10.465	—	46.519	3.231	5.969	23.410	33.548
Glaswaren	3.800	6.534	56.900	74.732	1.394	1.226	9.710	15.815
Holzwaren	—	21.360	—	62.257	7.279	10.670	26.230	35.303
Papier und Papierwaren	33.300	30.483	51.200	41.424	2.252	4.390	20.948	32.656
Eisenwaren	27.700	39.335	55.800	25.017	9.849	11.674	39.904	60.457
Waren aus unedlen Metallen (exklus. Eisen)	—	16.154	—	51.709	1.835	3.762	9.938	16.140
Maschinen, Apparate, elektrische Bedarfsartikel	53.700	113.198	26.700	32.886	7.839	10.108	42.131	55.148
Ganzfabrikate zusammen	797.600	704.283	1,228.100	1,044.218	360.902	478.672	766.369	1,017.846
Totalsumme	2,047.900	2,781.060	2,088.700	2,313.433	993.319	1,271.715	974.456	1,306.871
Hievon entfallen auf die Erzeugnisse:								
1. der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	1,048.000	1,375.482	741.000	702.455	585.149	727.715	72.663	87.862
2. des Bergbaues und Hüttenbetriebes	218.900	390.398	138.000	194.408	17.026	20.774	34.582	62.747
3. der Industrie	781.000	1,015.180	1,209.700	1,416.570	391.144	523.227	867.211	1,156.261

[1] Wert der Wareneinfuhr und Ausfuhr (Spezialhandel) ohne Durchfuhr und ohne Edelmetalle, auch ohne Veredelungsverkehr. — [2] Für das Jahr 1904 sind die Halb- und Ganzfabrikate nicht getrennt ausgewiesen; daher ist die Summe beider jeweils nur unter II oder III gebracht. — [3] Nicht ausgewiesen.

25. Vergleichende Übersicht über den Außenhandel im Jahre 1909*).

Staaten	Einschließlich der Durchfuhr		Ausschließlich der Durchfuhr	
	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr
	Wert in Millionen Kronen[2])			
Großbritannien u. Irland	14.992·9	11.268·6	12.800·6	9.076·3
Deutsches Zollgebiet	10.734·3	8.439·4	10.023·6	7.755·5
Vereinigte Staaten von Amerika	6.482·5	8.217·2	6.360·6	8.095·4
Frankreich	6.758·0[1])	6.230·9[1])	5.621·3	5.187·4
Niederlande	—	—	5.619·8[1])	4.343·2[1])
Belgien	5.031·8[1])	4.261·2[1])	3.209·3	2.444·1
Österreich-Ungarn	—	—	2.821·3[3])	2.475·1[3])
Rußland	2.003·5	3.472·2	—	—
Italien	2.926·1[1])	1.703·2[1])	2.898·0	1.725·9
Schweiz	1.400·9[1])	984·1[1])	1.507·9	1.033·1
Spanien	890·0	857·3	—	—
China	1.320·2[1])	940·4[1])	1.271·6	891·8
Argentinien	1.442·6	1.883·5	—	—
Dänemark	941·9[1])	816·6[1])	748·9	586·2
Schweden	805·9[1])	638·0[1])	—	—
Japan	973·9	1.020·6	963·5	1.012·8

26. Eisenbahn, Post und Telegraph im Jahre 1908.

Verwaltungsgebiete	Eisenbahnen[4])			Postanstalten[5])			Brief-	Zeitungs-	Telegraphenlinien in *km*
	Länge in *km*	1 *km* Bahn kommt auf		Anzahl	1 Postanstalt entfällt auf		sendungen auf 1 Bewohner[6])		
		*km*²	Einwohner		*km*²	Einwohner			
Niederösterreich	2.282	8·69	1.359	877	22·6	3.539	155·9	22·2	3.830
Oberösterreich	1.009	11·88	803	448	26·6	1.800	46·7	9·2	1.989
Salzburg	409	17·49	472	156	46·1	1.244	95·8	14·8	681
Steiermark	1.445	15·51	938	702	31·9	1.932	58·0	11·9	2.448
Kärnten	583	17·73	630	287	35·0	1.271	62·0	17·5	1.124
Krain	508	19·61	1.001	320	30·9	1.584	34·9	8·9	1.113
Küstenland	574	13·87	1.317	383	20·8	2.087	75·8	9·2	1.340
Tirol u. Vorarlberg	1.065	27·51	922	857	31·1	1.146	101·5	17·9	2.798
Böhmen	6.654	7·81	950	1.975	26·2	3.192	65·3	11·5	8.588
Mähren	2.064	10·76	1.181	1.008	21·6	2.371	42·8	10·2	3.263
Schlesien	604	8·52	1.126	291	17·6	2.322	51·8	10·6	904
Galizien	3.936	19·94	1.859	1.370	58·5	5.452	24·6	3·7	7.976
Bukowina	558	18·73	1.309	219	49·0	3.428	28·4	6·1	1.044
Dalmatien	230	55·72	2.578	203	63·5	2.940	36·6	5·3	1.871
Österreich im ganzen	21.921	13·69	1.193	9.096[5])	33·0	2.875	61·1	9·9	38.970
Ungarn	17.550	16·10	1.039	5.298	53·3	3.443	—	—	21.594
Kroatien und Slawonien	2.087	20·40	1.273	475	89·5	5.591	—	—	3.123
Länder der ungar. Krone	19.637	16·50	1.064	5.773	56·3	3.620	37.18	8·3	24.717
Bosnien	1.669	30·00	1.112	140	364·0	13.256	12·00	2·0	3.272

*) Tabelle 24 auf Seite 248. — [1]) Zahlen für das Jahr 1908. — [2]) Die Umrechnung erfolgte auf Grund des Schlussels: 100 K = 85 M. — [3]) Die Zahlen für Österreich-Ungarn umfassen Spezialhandel und Veredelungsverkehr zusammen (ersteren allein s. Tab. 23). — [4]) Nur Haupt- und Lokalbahnen, außerdem 649 *km* Kleinbahnen. — [5]) Außerdem bestanden im Jahre 1908 42 Postanstalten auf fremdem Staatsgebiete. — [6]) Außerdem 114 Versendungen und 2516 Postpakete auf je 1000 Einwohner.

27. Nettoerfordernis des gemeinsamen Haushaltes der Österreichisch-ungarischen Monarchie.

Jahre	Erfordernis des					Gesamtes Nettoerfordernis	Von je 100 K des Erfordernisses waren bedeckt durch	
	Ministeriums d. Äußern	Kriegsministeriums			Finanzministeriums u. Obersten Rechnungshofes		die Zoll-Nettoeinnahmen	die Quoten der beiden Reichshälften
		Heer	Kriegsmarine	im ganzen				
	in Millionen Kronen							
1868	8·6	190·2	15·8	206·0	1·0	215·6	11·36	88·64
1870	7·6	186·0	20·8	206·8	3·8	218·2	11·50	88·50
1880	7·2	203·6	16·6	220·2	4·2	231·6	4·24	95·76
1890	9·3	244·0	24·3	268·3	4·2	281·8	29·47	70·53
1900	10·1	290·5	39·5	330·0	4·5	344·6	31·60	68·40
1905	11·8	335·6	86·1	421·7	4·6	438·1	33·93	66·07
1910	15·2	336·6	66·8	403·4	4·9	423·5	38·00	62·00
1911	15·8	359·5	68·3	427·8	5·2	448·6	38·32	61·68

28. Der reine etatmäßige Staatshaushalt Österreichs.

Jahre	Ausgaben					Einnahmen				
	für Hofstaat und Kabinettskanzlei	für gemeinsame Angelegenheiten[1])	für die Verwaltung	für Verzinsung, Tilgung und Verwaltg. der Staatsschuld	im ganzen	aus der direkten Besteuerung	aus den indirekten Abgaben	aus Staatseigentum und Staatsanstalten	Allgem. Kassenverwaltung u. außerord. Einnahmen	im ganzen
absolute Zahlen: in Millionen Kronen										
1873 . . .	12·4	157·0	246·2	186·6	602·2	183·8	375·2	4·6	38·6	602·2
1880 . . .	9·4	159·0	237·0	229·6	635·0	190·0	385·6	6·6	33·0	615·2
1890 . . .	9·4	122·9	274·5	294·9	701·7	216·9	469·6	34·3	25·3	746·1
1900 . . .	9·5	137·6	452·3	341·3	940·7	278·2	627·4	62·5	21·6	989·7
1905 . . .	11·5	165·2	569·8	356·5	1.103·0	306·4	674·4	107·5	66·8	1.155·1
1909 . . .	11·5	249·1	881·0	441·5	1.583·1	365·9	768·4	155·0	205·9	1.495·2
Gliederung: Prozente der Ausgaben, beziehungsweise Einnahmen										
1873 . . .	2·06	26·09	40·87	30·98	100·00	30·52	63·32	0·77	6·39	100·00
1880 . . .	1·49	25·06	37·31	36·14	100·00	30·89	62·67	1·08	5·36	100·00
1890 . . .	1·35	17·51	39·12	42·02	100·00	29·07	62·93	4·60	3·40	100·00
1900 . . .	1·01	14·63	48·08	36·28	100·00	28·11	63·40	6·31	2·18	100·00
1905 . . .	1·04	14·98	51·66	32·32	100·00	26·52	58·38	9·31	5·79	100·00
1909 . . .	0·73	15·73	55·65	27·89	100·00	24·47	51·39	10·37	13·77	100·00
Verhältnis zur Bevölkerung: Auf einen Einwohner treffen Kronen										
1873 . . .	0·29	3·74	5·87	4·45	14·35	4·38	8·96	0·11	0·90	14·35
1880 . . .	0·21	3·59	5·35	5·18	14·33	4·29	8·71	0·15	0·74	13·89
1890 . . .	0·40	5·14	11·48	12·34	29·36	9·08	19·64	1·44	1·06	31·22
1900 . . .	0·36	5·27	17·33	13·07	36·03	10·66	24·03	2·39	0·83	37·91
1905 . . .	0·42	6·00	20·71	12·96	40·09	11·14	24·51	3·91	2·43	41·99
1909 . . .	0·40	8·74	30·90	15·48	55·52	12·83	26·95	5·44	7·22	52 44

[1] Mit Ausschluß der Überschüsse des Zollgefälles.

29. Der österreichische Staatsvoranschlag für das Jahr 1911.

Kapitel	Benennung	Staatsausgaben			Staatseinnahmen		
		ordentliche	außerordentliche	Summe	ordentliche	außerordentliche	Summe
		in Tausenden Kronen					
1	I. Allerhöchster Hofstaat . .	11.300	—	11.300	—	—	—
2	II. Kabinettskanzlei Seiner Majestät des Kaisers .	190	—	190	—	—	—
3	III. Reichsrat	4.039	126	4.165	—	—	—
4	IV. Reichsgericht	67	—	67	—	—	—
5	V. Ministerrat und Verwaltungsgerichtshof	5.065	7	5.072	3.007	—	3.007
6	VI. Beitragsleistung zum Aufwande f. d. gemeinsamen Angelegenheiten	319.008	5.320	324.328	—	—	—
7	VII. Ministerium des Innern .	53.072	1.107	54.179	2.180	56	2.236
8	VIII. Ministerium f. Landesvert.	96.759	348	97.107	1.521	50	1.571
9	IX. Ministerium f. Kultus u. Unterricht	100.758	4.803	105.561	16.401	745	17.146
10—23	X. Ministerium d. Finanzen .	846.758	7.729	854.487	1,549.001	149.250	1,698.251
24	XI. Handelsministerium . . .	198.698	24.522	223.220	201.919	3.511	205.430
25	XII. Eisenbahnministerium . .	619.588	130.189	749.777	808.826	2.333	811.159
26	XIII. Ackerbauministerium . .	42.392	16.953	59.345	23.185	4	23.189
27	XIV. Ministerium der Justiz .	86,807	907	87.714	4.551	—	4.551
28	XV. Ministerium f. öffentliche Arbeiten	79.876	20.395	100.271	39.783	471	40.254
29	XVI. Staatsgebäudeverwaltung .	3.565	616	4.181	622	—	622
30	XVII. Neubauten, Bauregie, Adaptierungen usw. . .	—	25.374	25.374	—	789	789
31	XVIII. Oberster Rechnungshof .	714	3	717	—	—	—
32	XIX. Pensionen	111.141	—	111.141	10.303	—	10.303
	Gesamtsumme . .	2,579.797	238.399	2,818.196	2,661.299	157.209	2,818.508

30. Steuererträgnis nach Verwaltungsgebieten im Jahre 1908.

Verwaltungsgebiete	Nettoertrag der direkten Steuern				Bruttoertrag der Verzehrungssteuer				
	Realsteuern	Personalsteuern	Steuerexekutionsgebühren u. Verzugszinsen	im ganzen	von Branntwein	von Bier	v. Zucker aus Rüben u. anderen Stoffen	sonstiger Abgaben	im ganzen
	in Millionen Kronen								
Niederösterr. .	53·1	76·8	0·6	130·5	8·3	18·7	7·6	19·8	54·4
Oberösterreich	6·7	4·5	—	11·2	0·5	4·2	—	0·9	5·6
Salzburg . . .	1·4	1·4	0·1	2·9	0·1	1·7	—	0·2	2·0
Steiermark . .	8·3	10·4	0·1	18·8	0·8	4·0	—	3·2	8·0
Kärnten . . .	2·0	2·2	—	4·2	0·8	0·9	—	0·5	2·2
Krain	1·9	2·0	—	3·9	0·4	0·3	—	1·2	1·9
Küstenland .	5·0	5·9	0·1	11·0	0·3	0·7	0·1	4·8	5·9
Tirol u. Vorarlberg mit Liechtenstein	4·3	5·3	—	9·6	1·3	2·1	—	1·1	4·5
Böhmen . . .	37·6	44·7	0·7	83·0	25·1	34·3	74·9	7·3	141·6
Mähren . . .	13·7	14·9	0·2	28·8	17·4	6·6	56·3	2·8	83·1
Schlesien . .	2·7	5·1	0·1	7·9	9·6	2·2	5·8	6·3	23·9
Galizien . . .	17·3	12·5	1·5	31·3	30·3	4·9	6·4	13·7	55·3
Bukowina . .	1·9	1·8	0·1	3·8	3·5	0·4	2·7	0·6	7·2
Dalmatien . .	1.2	0·7	0·1	2·0	0·3	—	—	0·4	0·7
Im ganzen .	157·1	188·2	3·6	348·9	98·7	81·0	153·8	62·8	396·3

31. Entwickelung der wichtigsten Staats-(Netto-)Einnahmen.

Gegenstand	1868	1870	1880	1890	1900	1908	1909
	in Millionen Kronen						
Direkte Steuern	148·0	163·8	189·4	215·5	268·5	333·6	344·1
Zoll	22·8	27·2	11·2	78·7	110·5	149·2	169·6
Verzehrungssteuer	94·4	96·8	138·8	188·7	274·5	338·1	340·4
Salz	32·6	32·0	33·8	35·3	36·8	31·4	29·8
Tabak	53·8	67·6	83·8	103·7	138·8	166·4	166·8
Stempel, Taxen und Gebühren.	61·8	74·4	98·0	112·2	160·0	188·2	191·5
Fahrkartensteuer	—	—	—	—	—	21·7	22·3
Lotto	10·6	10·2	16·2	16·2	12·5	12·8	14·3
Militärtaxe	—	—	—	2·7	1·7	3·1	3·9
Staatseigentum und Staatsanstalten:							
Post und Telegraph	2·8	2·4	4·2	7·7	9·3	— 2·0	— 8·3
Postsparkassenamt	—	—	—	—	—	3·8	6·0
Staatseisenbahnen u. Bodenseedampfschiffahrt	0·2	0·1	— 5·0	8·4	48·7	40·5	25·4
Staatsforste u. Domänen . .	3·2	3·2	1·2	0·6	1·2	4·5	3·4
Montanwerke.	3·6	2·0	0·8	2·6	1·5	— 0·4	— 0·8

32. Die österreichische Staatsschuld.

	Stand mit Ende des Jahres						
	1868	1870	1880	1890	1900	1908	1910 [4])
	in Millionen Kronen						
A. Allgemeine Schuld.							
I. Konsolidierte Schuld . . .	4.957·9	4·985·5	5.309·1	5.410·5	5.320·5	5.211·8	5.181·5
II. Schwebende Schuld . . .	237·4	132·4	173·9	85·4	95·8	1·0	1·0
III. Entschädigungsrenten[1]) . .	28·8	28·4	28·7	27·4	27·2	27·2	27·2
Im ganzen . . .	5.224·1	5.146·3	5.511·7	5.523·3	5.443·5	5.240·0	5.209·7
B. Schulden der Reichsratsländer.							
I. Konsolidierte Schuld . . .	160·0	160·0	753·1	2.108·7	3.363·8	4.673·5	6.626·4
II. Schwebende Schule . . .	—	—	64·1	8·9	12·6	60·5 [2])	310·5
Im ganzen	160·0	160·0	817·2	2.117·6	3.376·4	4.734·0	6.936·9
Hauptsumme der allgenmeien Staats- und der Länderschuld	5.384·1	5.306·3	6.328·9	7.640·9	8.819·9	9.974·0	12.146·6
C. Gemeinsame schwebende Schuld (Staatsnoten).	615·9	704·2	655·5	740·7	224·0	—[3])	—[3])

[1]) Veranschlagte Kapitalien. — [2]) Seit 31. August 1907 ist die Gebarung der schwebenden Schuld der Partial-Hypothekar-Anweisungen von dem k. u. k. gemeins. Finanzministerium an das k. k. Finanzministerium übergegangen. — [3]) Seit 31. August 1907 findet eine Einlösung der Staatsnoten nicht mehr statt; der bis zu dieser Zeit nicht eingelöste Restbetrag urde als getilgt abgeschrieben. — [4]) Stand mit Ende Juni.

Alphabetisches Sach- und Namenregister.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten, die Exponenten die Anmerkungen. Namen sind durch Kursivschrift hervorgehoben.

Abgaben 223.
Abgeordnetenhaus 95.
Abolition 78.
Abmachungen, völkerrechtliche 164.
Abschaffung 126.
Abschiebung 126.
Absolutismus 22, 49, 61.
  aufgeklärter 48.
Absolutorium 221.
Abstinenz 82.
Adhäsionsverfahren 94.
Adressen 92.
Advokaten 146.
Aera, Bach'sche 54.
Aerar 218.
Agio 200.
Agnaten 80.
Agnoszierung 95.
Agrarpolitik 188.
Agrarstatistik 188.
Agrarverfassung 188.
Aktiengesellschaft 186.
Aktienregulativ 186^{5}.
Allgemeinheit 223.
Allodifikationsgesetze 127^{4}.
Alpenwirtschaft 191.
Altersrente 216.
Altersversicherung 215.
Althusius 26.
Amnestie 78.
Amortisationsgesetze 127^{2}.
Amt 105.
  arbeitsstatistisches 198.
Amtssprache 136.
Analphabeten 179^{4}.
Anarchismus 25^{3}.
Andrassy Julius, Graf 56^{6}.
Andree Karl 115^{1}.
Anerbenrecht 189.
Anerkennung neuer Religionsgesellschaften 131.
Anfall von Böhmen 42.
Anfall von Ungarn 42.
Angelegenheiten, gemeinsame 61, 62.
  gleichartig verwaltete 61, 63.
Anklageprozeß 155.
Anleihe 231.
Anstalten 105.
Anstellung 114.
Antragsdelikt 155.
Apotheker 176.
Appropriation 220.
Aprilverfassung 51.
Arbeiter 183.
Arbeiterfrage 183.
Arbeiterhäuser 226.
Arbeiterschutz 194.
Arbeiterverbände 198.
Arbeiterversicherung 212.
Arbeitsbeirat 198.
Arbeitsnachweis 176.
Arbeitsscheu 126.
Arbeitsverhältnis, gewerbliches 196.
Aristoteles 31^{1}, 37^{1}.
Armee, österreichisch-ungarische 168.
Armenlast 211.
Armenpflege, öffentliche 211.
Armin Hans v. 37^{1}.
Arrondierung 191.
Ärzte 176.
Auersperg Adolf, Fürst 58^{2}.
Aufforstung 192.
Ausdehnung der öffentlichen Tätigkeit 160.
Ausgleich, kroatischer 70.
  mit Ungarn 56.
  von 1867 60.
Ausnahmsverordnung 142.
Ausnahmszustand 125, 142.
Auswanderung 123, 126, 175.
Ausweisung 126.
Autonomie 22, 67.
Autorität 15.
Bach Alexander 54.
Bachem 38^{2}.
Bachmann 41^{1}.
Baden Graf v. 58^{3}.
Bakunin 25^{3}.
Bank, Österreichisch-ungarische 202.
Banken 201.
Banknoten 201.
Banknotendeckung 202.
Banknotenumlauf 203^{1}.
Bankodeputation 48^{3}.
Bankrate 203.
Bankschuldverschreibungen 204.
Banus 71.
Bauer Otto 135^{2}.
Baugenossenschaften 178.
Baugewerbe 195^{3}.
Bauordnungen 178.
Beamte 105.
Beamtenstaat 46, 47, 113.
Beck Freiherr v. 58^{4}.
Beerdigung 129.
Befähigungsnachweis 195.
Befehlsgewalt 15.
Begnadigung 78.
Begräbniswesen 177.
Begünstigungen in der Erfüllung der Wehrpflicht 169.
Behörden 105, 191.
Behördenorganisation 47, 104.
  ungarische 112^{1}.
Beidtel J. 48^{4}.
Beiräte 106, 198.
Belcredi Richard Graf 56^{5}.
Bergbau 193^{3}.
Bergbücher 152.
Berggerichte 147.
Berichtigungszwang 135.
Bernatzik E. 51^{3}.
Berufsbeamte 113.
Berufsgenossenschaften der Landwirte 193.

Berufsgliederung 120.
Berufsinteressen, landwirtschaftliche 193.
Berufsinvalidität 217.
Berufskonsule 165.
Berufsstände 119.
Beschlußfähigkeit 96.
Besoldungssteuer 228.
Besserungsanstalten 126.
Bestiftungszwang 189.
Betriebsformen 185.
Betriebszählung, gewerbliche 194.
Beurkundung 157.
Beust Friedrich Ferdinand, Graf v. 57[1].
Bevölkerung 118.
Bevölkerungsbewegung 174.
Bevölkerungspolitik 173.
Beweiswürdigung, freie 151.
Bezirksgerichte 146.
Bezirkshauptmannschaften 107.
Bezirkskrankenkassen 215.
Bezirksvertretungen 111.
Biersteuer 229.
Bildung, politische 3.
Binnenschiffahrt 208.
Bluntschli J. C. 23[4].
Bodenentschuldung 189[4].
Bodenpolitik 178.
Bodin Jean 29[2].
Böhmen 42.
Börsen 205.
Börsenspekulation 205.
Bosnien 72.
Bossuet J. B. 24[1].
Botschafter 165.
Branntweinsteuer 229.
Brief- und Schriftengeheimnis 126.
Brockhausen C. 108[3].
Bruderladen 213, 217.
Bruttobudget 226.
Bücher Karl 182[2].
Bücher, öffentliche 152.
Budget 219.
Budgetdebatte 219.
Budgetprovisorium 220.
Budgetverweigerung 221.
Bulle, goldene 48[1].
Bund, Deutscher 50[1].
Bundesstaat 35, 66.
Bürgerkunde 3.
Bürgermeister 111.
Bürgerministerium 57[2].
Bürgerpflicht 108, 219.
Bürgerschule 180.
Bureaukratie 113.
Bureausystem 106.

Charmatz R. 50[4].
Charte, konstitutionelle 75.
Christian 20[2].
Clearingverkehr 203.
Compe Auguste 19[3], 39[6].

Dahlmann A. C. 38[2].
Dalmatien 70.
Deak Franz 56 .
Defizit 231.
Delegationen 63.
Delikte, politische 154.
Demokratie 34.
Devisen 202[2].
Dezemberverfassung 57.
Dienst, öffentlicher 112.
Dienstbezüge 114.
Dienstbotenordnungen 192.
Dienstgewalt 105, 113.
Dienstpflicht 112.
aktive 170.
Differenzierung 17.
Diskontgeschäft 201.
Disziplin 113.
Disziplin, militärische 170.
Disziplinarbehandlung richterlicher Beamter 144[6].
Disziplinarstrafrecht 155.
Doktrin, konstitutionelle 81[1].
liberale 27.
Donau 208.
Druckschriften, periodische 135.
Dualismus 66.
Dullinger Josef 51[4].
Dynastie 32, 80.

Eberstadt Rudolf 178[1].
Effektenbörsen 205.
Eheberg C. Th. 39[1].
Ehen, gemischte 129.
Eherecht, bürgerliches 131.
Eheschließung 174.
Ehrenamtes 83, 114.
Ehrenhoheit 79.
Ehrenstellung des Monarchen 77.
Eichung 210.
Eigentum 127.
Einheitsstaat 53, 65, 67, 69.
Einkammer- und Zweikammersystem 83.
Einjährigfreiwillige 169.
Einschränkungen der Freizügigkeit 126.
Einstellung der Geschwornengerichte 142.
Einteilung, gerichtliche 116.
politische 116.
Eisenbahnkonzession 206.
Eisenbahnschuldverschreibungen 232.
Eisenbahnbücher 152.
Eisenbahnen 206.
Eisenbahnregal 206.
Eisenbahnsubventionen 207.
Eisenmann Louis 56[3].
Elberfelder System 211.
Engels Friedrich 25, 184.
Enteignung 127.
Entfaltung, nationale 135.
Entlastung 221.
Entschädigung unschuldig Verurteilter 144[5].
Entscheidung 157.
Entwicklung 17.
gesellschaftliche 17.
Entwicklungsstufen der Volkswirtschaft 182.
Erbmonarchien 32.
Erbteilungsvorschriften, bäuerliche 189.
Erkenntnisverfahren 150.
Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 123.
Ersatzreserve 169.
Ersitzung des Heimatrechtes 109.
Ertragsgarantie 207.
Ertragssteuern 225.
Erwerbsteuer, allgemeine 227.
Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen 227.

Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft 186.
Esmein A. 37[1].
Exekution, politische 157.
Exekutionsordnung 150.
Existenzminimum 223[2].
steuerfreies 228.
Exterritorial 115.

Fachbehörden 107.
Fachschulen 181.
Familienfideikommisse 189[2].
Familienstand 174.
Februarpatent 55.
Feldfrevel 192.
Finanzen 218.
Finanzexposé 219.
Finanzgesetz 219.
Finanzkontrolle 221.
Finanzlage 218[1].
Finanzministerium, k. u. k. gemeinsames 72.
Finanzplan 226.
Finanzschulden 232.
Finanzwissenschaft 39.
Finanzzoll 230.
Firmenregister 151.
Fischel A. 137[1].
Fischerei 193.
Fiskus 218.
Fiume 71.
Flotte, k. u. k. 171[1].
Flureinteilung 191.
Flüsse, internationale 208.
Flußregulierungen 208.
Föderalismus 67.
Forschung, wissenschaftliche 133.
Forstwirtschaft 192.
Fortbildung des Rechtes 21.
Fortschritt, gesellschaftlicher 17.
Frage, nationale 135.
soziale 183.
Freiheit des Erwerbs, der Berufswahl und Berufsausbildung 127.
geistige 128.
Freiheit der Meinungsäußerung 134.
persönliche 126.
politische 137.
Freiheit, staatsbürgerliche 124.
wirtschaftliche 127.
der wirtschaftlichen Forschung 133.
Freiheitsrechte 120, 123.
Freiteilbarkeit der Bauerngüter 189.
Freizügigkeit der Person 126.
des Vermögens 127.
Friedenskonferenzen, Haager 166.
Friedens- und Kriegsgemeinschaft 15.
Friedhöfe 177.
Friedjung H. 50[4].
Führung, gesellschaftliche 18.
Fundamentartikel 58.
Fürsorge, soziale 210.
Fürstenstaat 47.

Gautsch Freiherr v. 58[4].
Gebäudesteuer 225.
Gebietsänderung 116.
Gebietshoheit 29, 115.
Gebietskörperschaft 19, 107.
Gebühren 224, 228.
Gebührenäquivalent 228.
Gedanke, sozialer 149.
Gefällsgerichte 155.
Gefällsübertretungen 155.
Gegenzeichnung 93.
Gehör, beiderseitiges 150.
Gehorsamspflicht 121.
Geldwährung 200.
Geldwesen 199.
Geldwirtschaft 182.
Gelöbnis des Kaisers auf die Verfassung 81.
Gemeindeangehörige 109.
Gemeindeausschuß 111.
Gemeindebehörden 110.
Gemeindegenossen 109.
Gemeindegesetz 108.
Gemeindemitglieder 109.
Gemeindeordnungen 109.
Gemeindesteuern 110.
Gemeindevertretung 110.
Gemeindevorstand 111.
Gemeindewahlordnungen 111.
Gemeinschaften, agrarische 190.
Genehmigung des Parlamentes 92.
Generalrechnungsdirektorium 48.
Genfer Konvention 162, 173.
Genossenschaften, gewerbliche 197.
Genossenschaftsregister 151.
Genossenschaftswesen 187.
Geographie 115.
Gerichte 143.
ordentliche 145.
Gerichtsbarkeit, freiwillige 151.
kirchliche 144[1].
Gerichtshof, Oberster 146.
Gerichtsorganisation 146.
Gerichtssprengel 116.
Gerichtsverfassung 145.
Gesamtstaatsgedanke, österreichischer 44.
Gesandte 165.
Geschäftsordnungen der Häuser des Reichsrates 95.
Geschäftsträger 165.
Geschichtsauffassung 25, 184.
materialistische 21[2].
Geschlechtsgemeinschaft 15.
Geschworne 156.
Gesellschaft 16.
Gesellschaft, stille 186.
Gesellschaft mit beschränkter Haftung 186.
Gesellschaft vom roten Kreuze 173.
Gesellschaftslehre 39.
Gesellschaftsordnung, staatsbürgerliche 119.
Gesellschaftsvertrag 26.
Gesellschaftswissenschaften 39.
Gesetzbuch, allgemeines bürgerliches 147.
Gesetze, paktierte 62, 140.
Gesetzesinitiative 141.
Gesetzeskraft 139.
Gesetzgebung 30, 139.
kirchenpolitische, Österreichs 131.
kirchenpolitische, Ungarns 131[3].
Gesetzmäßigkeit 223.
Gesundheitspolizei 177.
Gesichtspunkte der Parteibildung 88.

Gesinnung, staatsbürgerliche 83.
Gewalt, konstituierende 75.
richterliche 143.
Gewässer, öffentliche 192[1].
Gewerbe 193.
freie 194, 195.
handwerksmäßiges 195.
konzessionierte 195.
Gewerbebeirat 198.
Gewerbefreiheit 194.
Gewerbegericht 147.
Gewerbeinspektoren 197.
Gewerbeordnung, österreichische 194.
Gewerbeschulen 181.
Gewerbeverfassung 194.
Gewerkschaften 198.
Gewicht 210.
Gewohnheitsrecht 139.
Giddings 40[1].
Gifthandel 176.
Giroverkehr 203.
Glaubensbekenntnis 119.
Glaubens- und Gewissensfreiheit 128.
Glaubenswechsel 129.
Gleichgewicht zwischen den Großmächten 163.
Gleichmäßigkeit der Steuer 223.
Gleispach W. Graf 154[1].
Gliederung, gesellschaftliche 118.
soziale 120.
Glückmann K. 167[2].
Golddarlehen 201.
Goluchowski Agenor, Graf 54.
Griechisch-Orientalische 132[2].
Großgrundbesitz 193[1].
Großstaaten 115.
Groß- und Kleinbetrieb 185.
Grotius Hugo 21[1], 26.
Grünberg Karl 189[1].
Grundbesitzverkehr 189.
Grundbuch 152.
Grundentlastung 188.
Grundgesetze 75.
Grundgesetz über die Reichsvertretung 55.
Grundrechte 124.
Grundrente 225.
Grundsteuer 225.
Grunzel J. 199[2], 230[2].
Gruppe der Rechten 101.
Gruppenbildung, soziale 119.
Gubernien 48.
Güter, landtäfliche 152[1].
Gutsherrlichkeit 188.
Gymnasium 180.

Haager Friedenskonferenzen 162.
Haller Ludwig v. 24[4].
Handbuch, statistisches 40[1].
Handel 194.
Handelsflagge 209.
Handelsgerichte 147.
Handelsgesellschaft, offene 186.
Handelsgesetzbuch, allgem. 150.
Handelsgewerbe 195.
Handelskonsuln 165.
Handelsmarine 209.
Handelspolitik, auswärtige 199.
Handelsrecht 149.
Handelssachen 149.
Handels- und Gewerbekammer 197.
Handlungsgehilfen 196[2].
Harms B. 183[2].
Hasner Leopold v. 57[2].
Hauke Franz 38, 80[2].
Hausdurchsuchungen 126.
Hausgewalt 80.
Haushalt 222.
öffentlicher 218.
Haus-, Hof- und Staatskanzlei, geheime 48.
Hausindustrie 195.
Hausklassensteuer 225.
Hausrecht 126.
Hauswirtschaft, geschlossene 182.
Hauszinssteuer 225.
Hebammen 176.
Heer, k. u. k. 168.
stehendes 47.
Hegel G. W. 27[3].
Heiderich Fr. 115[1].
Heilanstalten 177.
Heimatrecht 109.
Helfert Jos. A. v. 50[3], 179[1].
Helfferich K. 199[4].
Herkner 39[1].
Herrenhaus 94.
Herrnritt R. v. 38[1], 135[3].
Herrscherhauses 80.
Herzegowina 72.
Hinschins P. 129[3].
Hobbes Thomas 26[1], 29[3].
Hochschulen 180.
technische 181.
Hock C. Freiherr v. 49[1].
Höferecht 189.
Hofkammer, allgemeine 47.
Hofkanzlei 47.
böhmische 47.
böhmisch-österreichische 48.
siebenbürgische 48, 48[3].
ungarische 48, 48[3].
vereinigte 48[3].
Hofkommission, geistliche 48[3].
Hofkriegsrat 47.
Hofmittel 48[3].
Hofrechnungskammer 48.
Hofstaate 78.
Hohenwart F. v., Graf 58[1].
Holtzendorff F. v. 134[1].
Honorarkonsuln 165.
Honoratioren 111.
Huber A. 41[1], 48[2].
Hussarek M. v. 129[1].
Hypotheken 152.

Immunität,[3] parlamentarische 96.
Immunität der Parlamentsberichte 96.
Impeachment 93.
Impfzwang 177.
Inamovilität der Richter 144.
Industrie 187, 193.
Industrierat 198.
Individualismus 21[1].
Individualität, historisch-politische 54.
Inkompatibilität 99.
Inquisitionsprinzip 151.
Integrierung 17.
Interessengemeinschaft, wirtschaftliche, Österreichs und Ungarns 61.
Interessenvertretung 85, 97, 103.

Intensität des Betriebes 185.
Internierung 126.
Instanzen 105, 145.
Invalidenversicherung 215.
Invalidität 216.

Jagd 193.
Jellinek G. 24[3], 37[1].
Josef II. 49.
Juden 132[3].
Jurisdiktionskonsuln 165.
Jurisdiktionsnorm 146, 150.
Justi 27[5].
Justiz 30.
Justizrecht 23.
Justizverwaltung 144[2].

Kabinettsjustiz 145.
Kadersystem 169[1].
Kaiserlich, königlich 79.
Kaisertitel, österreichischer 40, 77.
Kammern des Parlamentes 84.
Kammer, erste 84.
zweite 84.
Kanäle 208.
Kant Immanuel 26[4], 27[7].
Kapital 183.
Kapitaldeckungsverfahren 214.
Kapitulationen 115, 165.
Karenzfrist 215.
Kataster 225.
nationaler 86[2].
Katastralreinertrag 225[1].
Kautsky K. 184[1].
Kirche 129.
evangelische 132.
griechisch-orientalische 132.
katholische 132.
Kirchenhoheit, staatliche 130.
Kirchenrecht 23.
Klassen, soziale 119.
Klassenkampf 184.
Koalition 89.
Koalitionen 183.
Koalitionsverbot 183[3].
Kodifikationen 21[1], 148.
Kollegialsystem 106.
Kollektivbewußtsein 16.
Kollektivismus 184.
Kollektivwille 16.
Kolmer Gustav 51[4].
Kolonien 34.
Kolportage 135.
Komitate 112.
Kommassation 191.
Kommunalämter 107.
Kommunalanlehen 234.
Kommunalbetriebe 233.
Kommerzdirektorium 48[3].
Kommunalverbände 107.
Kompetenzkonflikte 158.
Konferenzen 165.
Kongresse 165.
Königskrönung in Ungarn 81[1].
Konkordat 130.
Konkursverfahren 151.
Konstitutionalismus 81.
Konsuln 165.
Kontingentierung des Notenumlaufes 202.
Konzert, europäisches 166.
Konzession, wasserrechtliche 192[1].
Koordinationssystem 129.
Korpskommanden 169[1].
Krankenkassen 215[1].
Krankenversicherung 214.
Kreditgeschäfte 201.
Kreditüberschreitungen 220.
Kreditwirtschaft 182.
Kreise 51.
Kreisgerichte 146.
Kremsier 51.
Kreuz, rotes 173.
Kreuzrechnungsverkehr 204.
Kriegsmarine 168, 171[1].
Kriegsverträge 166[1].
Kriminalistik 153.
Kriminalpolitik 153.
Kroatien 70.
Kronenwährung 200.
Krones Franz 41[1].
Kübeck K. Freiherr v. 2, 54[1], 50.
Kulturentfaltung, nationale 117.
Kulturnation 117.
Kulturpflege, staatliche 178.
Kultusgemeinden 132.
Kundmachung der Gesetze 141.
Kurien 86.
Ladenschluß 197[1].
Lammasch H. 152[2].
Lamp K. 74[1]
Länder 69.
Länder der böhmischen Krone 41.
Länder der ungarischen Krone 41.
Landesangehörigkeit, bosnische 122[2].
Landesangehörigkeit, bosnisch-herzegowinische 73.
Landesanlehen 234.
Landesausschuß 102, 104.
Landesbanken 205, 234.
Landesgerichte 146.
Landesgesetze 140.
Landesgesetz- u. Verordnungsblätter 141.
Landeshauptmann 104.
Landeshaushalt 222.
Landeshoheit 43.
Landeskreditinstitute 204.
Landesordnungen 55.
Landesordnung, verneuerte 48.
Landesregierungen 107.
Landessanitätsräte 177.
Landesstatut 73.
Landesvertretungen, Wirkungskreis der 102.
Landesverwaltung, allgemeine 107.
Landeswährung, gesetzliche 199.
Landmarschall 104.
Landstände 103.
Landstraßen 206.
Landsturm 168.
Landtag, bosnischer 73.
Landtag, kroatischer 71.
Landtage 101, 69.
Landtagsabgeordnete 104.
Landtagswahlordnungen 55, 101.
Landtagswahlrecht 104.
Land- und Forstwirtschaftsbetrieb 192.
Landwehr, österreichische 168.
ungarische 168.
Landwirtschaft 188.
Landwirtschaftsrat 193.

Lassalle Ferdinand 183[2].
Lasser Freiherr v. 58[2].
Legalitätsprinzip 155.
Legislaturperiode 100.
Legitim 78[1].
Lehensverband 127[4].
Lehr- und Lernfreiheit 133, 181.
Leistungen, unablösbare 127.
Leopold II. 49.
Liberal 119.
Liberalismus 21[1], 119[4].
Liberalismus, wirtschaftlicher 184.
List Friedrich 182[1].
Liszt Franz v. 38[3], 153[2].
Lloyd, österreichischer 209.
Locke John 27[6].
Lohngesetz, ehernes 183[2].
Lokalbahnen 207.
Lombardgeschäft 201.
Lombroso Cesaro 153[1].
Londoner Seerechtserklärung 163.
Lukas Jos. 92[2].
Luschin v. Ebengreuth A. 41[1].

Machiavelli Niccolo 31[2], 44[2].
Macht, bewaffnete 166.
Machttheorie 24.
Magistrat 111.
Majoritätsprinzip 96.
Malthus R. 118[3].
Manchesterschule 183[1].
Mandat 96.
Maria Theresia 48.
Marken 196[1].
Märkte 205.
Markus Desider 38[1].
Marx Karl 25, 184.
Märzverfassung 52.
Masaryk Th. G. 25[1].
Maß 210.
Matriken 174.
Mayer F. M. 41[1].
Mayr Georg v. 40[1].
Medizinalverwaltung 176.
Mehrheitsprinzip 84.
Meinung, öffentliche 84, 134.
Meinungsäußerung 134.
Meistbegünstigungsverträge 230.
Meldewesen 175.
Meliorationen, landwirtschaftliche 191.
Meliorationsfonds 192.
Meliorationskredit 192.
Menger Anton 38[2].
Menzel A. 85[1].
Merkantilsystem 44[1].
Merkantilsystems 173, 44[1].
Merkel Adolf 17[1], 20[1].
Metallvorrat 202.
Metternich 50[2].
Meyer Georg 85[1].
Militärgerichtsbarkeit 170.
Militarismus 167.
Militärlasten 167, 172.
Militärprozeßordnung 155[1].
Militärstaat 47.
Militärstrafrecht 155.
Militärtaxe 229.
Militär-Territorialbezirke 169[1].
Milizsystem 169[1].
Milton 29[4].
Ministerialsystem 105.
Ministerium des kaiserlichen und königlichen Hauses 63.
gemeinsames, verantwortliches 62.
k. u. k., des Äußern 165.
Ministerpräsident 106.
Ministerrat 106.
Ministerresidenten 165.
Ministerverantwortlichkeit 93.
Minoritätenschutz 85, 87.
Mischler Ernst Dr. 38[1].
Mitglieder des Parlamentes 96.
Mittelpartei 101.
Mittelschulen 180.
Mittelstandspolitik 185.
Monarch, gemeinsamer 77.
Monarchie 31, 77.
beschränkte 32.
Österreichisch-ungarische 65.
konstitutionelle 32.
parlamentarische 33.
ständische 32.
unbeschränkte 32.
Monarchomachen 29[4].
Monopole 223.
Monopolverwaltung 229.
Montesquieu 29, 81.
Mündlichkeit der Gerichtsverhandlungen 145.
Munizipalsozialismus 233[1].
Munizipien 112.
Münz- und Währungsvertrag 200.
Musterrecht 196.
Muttersprache 120.

Nachtragskredit 220.
Nahrungs- und Genußmittel 177.
Name, bürgerlicher 174.
Nationalbank, österreichische 200.
Nationalität 120, 119.
Nationalitätenrecht 135.
Nationalökonomie 39.
Naturalverpflegstationen 176.
Naturalwirtschaft 182.
Naturrecht 21[1].
Naumann Friedrich 39[1].
Nebengesetze, strafrechtliche 154.
Niese B. 37[1].
Normalarbeitstag 197.
Normaleichungskommission 210.
Notare 146[1].
Notenbank 201, 202.
Notensteuer 203.
Notverordnung 221.
Notverordnungen 142.
Notzivilehe 131[1].
Nuntien 63.

Oberbefehl, allerhöchster 167.
Oberlandesgerichte 146.
Ober- und Untereigentum 127[4].
Ober- und Unterstaaten 34[4].
Oberstlandmarschall 104.
Obstruktion 82.
Obstruktionszeit 221[1].
Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen 145.
Öffentlichkeitsrecht der Privatschulen 180.
Offizialdelikte 155.
Offizialprinzip 157.
Ökonomie, politische 38.
Oktoberdiplom 54.
Operationen, agrarische 191.

Oppenheimer F. 25[2].
Organe 17.
Organisation 18.
Organismus 17.
Ortsgemeinde 109.
Österreich 68.
Ostmark 41.

Pairsschübe 95.
Palatin 80[1].
Pandektenrecht 21[1], 148.
Papiergeld 201.
Parität 202.
Parlament 81, 82.
Parlamentarismus 81.
Partei, sozialdemokratische 101, 184.
verfassungstreue, konservative 68[1].
Parteien 88.
bürgerliche 101.
des österreichischen Reichsrats 100.
Parteiherrschaft 89.
Parteiprogramme 88.
Parzellen 225.
Parzellierung 178.
Pässe 175.
Patentgerichtshof 159.
Patentrecht 196[1].
Patriarchaltheorie 24.
Patrimonialjustiz 144[1].
Patrimonialtheorie 24.
Patriotismus 6.
Paulsen Fr. 181[1].
Pensionsversicherung 217.
Periode, absolutistische 54.
Personaleinkommensteuer 227.
Personalhoheit 29, 118.
Personalitätsprinzipe 103.
Personalsteuern 225.
Personalunion 36, 65.
Personen, gefährliche 176.
Petitionsrecht 138.
Pfandbriefanstalten 204.
Pflichten, soziale 121.
staatsbürgerliche 121.
Philippovich v. E. 39[1].
Physiokraten 223[3].
Pillersdorf Freiherr v. 51, 51[1].
Platon 31[1]. 37[1].
Plebiszit 75.
Pluralwahlrecht 86.
Politik 38.
Politisierung der Bevölkerung 87.
Polizei 44, 160.
Polizeiaufsicht 126.
Polizeibehörden, staatliche 107.
Polizei- und Zensurhofstelle 48[3].
Polizeistaat 47.
Polizeistrafrecht 155.
Polizeiwissenschaften 27[5].
Post 209.
Postsparkasse 204.
Postreglement 209.
Postverbote, administrative 134.
Pouvoir constituant 75.
Prämien 212.
Prärogative 79.
Preßdelikte 135.
Presse 134.
Preßfreiheit 134.
Preßgesetz 134.
Preßgewerbe 135.
Přibram Karl 194[3].
Prinzip, monarchisches 33, 77.
Prioritätsaktien 207.
Prioritätsobligationen 207.
Privatbahnsystem 208.
Privatrecht 22, 147.
deutsches 148.
internationales 164.
spezielles 148.
Privatschulen 180.
Privatunterricht 179.
Privilegium majus 43.
minus 43.
Produktionsweise, kapitalistische 183.
Produktionszweige der Volkswirtschaft 187.
Proletariat 184.
Proportionalwahlen 87.
Protektorate 34.
Protestanten 132[2].
Proudhon P. J. 25[3].
Provinzen 69.
Provinzialsystem 105.
Prozeßrecht 147.
Prüfung, gerichtliche 145.
Prüfungsrecht, richterliches 139[1].
Publizitätsprinzip 152.
Pufendorf Samuel 26[2].

Quote 64, 222.
Quotengesetz 64.

Raiffeisen F. W. 187.
Rat, geheimer 47.
Ratifikation 166.
Ratzel Fr. 115[1].
Reaktion 54.
Realbesitz 152.
Realgymnasien 180.
Realkredit 152.
Realschule 180.
Realsteuern 225.
Realsystem 105.
Realunion 25, 36, 66.
Rechnungshof 221.
oberster 48.
k. u. k. gemeinsamer 222.
Recht 20.
Recht, gemeines 148.
römisches 148.
öffentliches 23.
Rechte, allgemeine 123.
dringliche 152.
staatsbürgerliche 122.
Rechtsgleichheit 123, 124.
Rechtskontinuität 56[4].
der ungarischen Verfassung 65.
Rechtsmittel 146.
Rechtsschule, historische 21[1].
Rechtsschutz 143.
Rechtsprechung 30.
Rechtsstaat 22, 157.
Rechtssubjekt 19.
Rechtsverhältnisse, äußere 131
Rechtsverordnungen 142.
Redlich Josef 108[3].
Redefreiheit 97.
Referendum 34[2], 75.
Regale 222.
Regalien 43.
Regentschaft 80.
Regierung 31, 79.
parlamentarische 89.
Registerbriefe 209.
Regnikolar-Deputation 70.
Regulierungsplan 178.

Rehm Hermann 23[4].
Reich, österreichisch-ungarisches 65
Reichsgericht 158.
Reichsgesetzblatt 141.
Reichsgesetze 140.
Reichsgesetzgebung 91.
Reichsrat 53.
engerer 55.
österreichischer 90, 94.
verstärkter 54.
weiterer 56.
Reichstag, konstituierender 51.
ungarischer 71, 94[1].
Kremsierer 51.
Reichsratswahlen, direkte 58, 98.
Reichsratswahlrecht, österreichisches 97.
Reichsvolksschulgesetz 179.
Rekrutenkontingent 170.
Relation 200.
Religion der Kinder 129.
Religionsgesellschaften, gesetzlich anerkannte 132[1].
Religionsgesellschaft, israelitische 132.
Religions- und Kultusfreiheit 131.
Religionsübung, öffentliche 131.
Religionsunterricht 133.
Rentengüter 189[4].
Rentensteuer 227.
Repräsentationsrecht 80.
Repräsentativgedanke 82.
Republik 31, 33.
aristokratische 33.
demokratische 33.
Reservatrechte der Krone 79.
Resolutionen 92.
Ressorts 105.
Revirement 220.
Revolution von 1848 50.
Rezeption des römischen Rechtes 46[1].
Richter 143.
Rogge Walter 50[4].
Rosin H. 87[1].
Rothenbücher K. 129[2].
Rousseau 26, 26[3].
Saldierungsvereine 203[3].
Sanitätsdistrikte 177.
Sanktion 139, 141.
pragmatische 46, 80.
Sanitätsrat, oberster k. k. 177.
Schäffle A. 58[1], 184[2].
Scheck 203.
Scheidemünzen 199[5], 200.
Schichtung, soziale 120.
Schiedsgerichte 144[1].
Schiedsprechung, internationale 166[4].
Schießpulvermonopol 229[1].
Schiff Walter 188[4], 109[3], 194[1].
Schiffahrt 208, 209.
Schmerling Anton, Ritter v. 55[1].
Schmid F. 167[2].
Schmoller G. 39[1].
Schöffengericht 156[2].
Scholastik 37.
Schrift 16.
Schrutka E., Edler v. Rechtenstamm 150[2].
Schulbehörden 180.
Schulbesuch 179[4].
Schulbesuchserleichterungen 179, 179[3].
Schuld, gemeinsame 200.
Schulen, interkonfessionelle 133.
konfessionelle 134.
öffentliche 133, 179.
Schulfrage, nationale 137.
Schullasten 180.
Schul- und Unterrichtsordnung 179.
Schullern H. v. 39[1].
Schulze-Delitzsch 187.
Schulzwang 179.
Schutz der Bauhandwerker 178.
Schutz der gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften 132.
Schutz der Minderheiten 87.
des Hausrechtes 126.
Schütz F. 57[2].
Schutzgebiete 34.
Schutzgenossen 165.
Schutzzölle 230.
Schutzzollsystem 182[1].
Schwarzenberg, Fürst 54.
Schwurgericht 156.
Seegerichte 147.
Seehandelsflagge 209.
Seeschiffahrt 208.
Seidler G. 96[1].
Selbstverwaltung 105, 107.
nationale 137.
Selbstverwaltungskörper 107, 218.
Servituten 190.
Sicherheitspolizei 175.
Siebenbürgen 70.
Siedlungsgemeinschaft 15.
Sieger R. 115[1].
Silbergulden 200.
Silvesterpatent 54.
Simultanschule 133.
Sittenlehre, christliche 121.
Sittenpolizei 176.
Slawonien 70.
Smith Adam 182[5].
Solidarität 210.
Sombart W. 184[2].
Sonnenfels 27[5].
Sonntagsruhe 196.
Souveränetät 29.
Sozialdemokraten 223[3].
Sozialdemokratie 184.
Sozialismus 184.
Sozialreform, positive 184.
Sozialversicherung 178, 212.
Soziologie 39.
Spann Othmar 39[1].
Sparkassen 203.
Spencer Herbert 17[2], 19[3], 39[3].
Spinoza B. 21[2], 27[6].
Spitzmüller Alexander 201[1].
Sprache 16.
deutsche 68.
Sprachen, landesübliche 136.
Sprengstoffen 176.
Springer Anton 51[4].
Springer R. 137[1].
Staat 18.
christlicher 132[1].
katholischer 132[1].
ständischer 47.
Staaten, neutralisierte 163[1].
souveräne 34.
suzeräne 34[4].
Staatenbund 35, 66.
Staatenverbindungen 34.

Staatsanwalt 152, 155.
Staatsauffassung, theologische 24.
Staatsbahnsystem 208.
Staatsbürger 133, 117.
Staatsbürgerrecht, österreichisches 122.
Staatsbürgerschaft 120.
Staatsbürgerschaft, ungarische 122[1].
Staatsdienst 113.
Verhältnis 114.
Staatseinnahmen, privatwirtschaftliche 222.
Staatseisenbahnen 222.
Staatseisenbahnrat 208.
Staatsformen 31.
Staatsfremde 118.
Staatsfunktionen 30.
Staatsgebiet 18.
österreichisches 116.
Staatsgerichtshof 94.
Staatsgrundgesetz 57, 140.
Staatshaushalt 218, 222.
ungarischer 222.
Staatskirchentum 130.
Staatskredit 231.
Staatslehre 37.
organische 26.
Staatsorgan 82.
Staatsorgane, mittelbare 105.
Staatspapiergeld 200.
Staatsrat 49, 56[2].
Staatsrecht 23, 37.
Staatsschuld 231.
allgemeine 232.
Staatsschuld, konsolidierte 232.
schwebende 232.
Staatsschulden-Kontrollkommission 92.
Staatstheorie, soziologische 25.
Staatstheorien 23.
Staatstypen 31.
Staatsverträge 143, 166.
Staatsverwaltung 105.
Staatsvolk 18, 117.
Staatsvoranschlag 219, 222.
Staatszuschuß 216.
Staatszwecke 27.
Stadion Franz, Graf 52[1].
Stadtbauplan 178.
Stahl Friedrich Julius 24[2].
Stammler R. 184[1].
Stände 32, 47.
Standesregister 174.
Standrecht 156.
Statistik 39, 199.
Statthaltereien 107.
Statutenkollusion 164.
Steinacker H. 60[4].
Steinbach Emil 58[3].
Steinbach G. 74[1].
Stellung 170.
internationale, der österreichisch-ungarischen Monarchie 164.
Stellvertretung 80.
Steuerbewilligung 220.
Steuerbewilligungsrecht, ständisches 220.
Steuerfreiheit 226.
Steuern 224.
direkte 224.
indirekte 224.
Steuerprinzipien 223.
Steuerquelle 224.
Steuerreform 226, 234.
Steuersystem 223.
Steuerzensus 85, 98, 104.
Stirner Max 25[3].
Strafe, Art und Vollzug 153.
Strafgesetz, allgemeines österreichisches 154.
Strafprozeß 155.
Strafprozeßrecht 23.
Strafrahmen 153.
Strafrecht 23, 152.
internationales 164.
Strafrechtstheorien 153.
Strafzweck 152.
Strakosch-Grassmann 179[1].
Streik 183.
Suspendierung der Bareinlösung 202.
Suspension der Freiheitsrechte 125.

Taaffe Eduard, Graf v. 58[3].
Tarifhoheit 207.
Tarifverträge 198, 230.
Teilung 29.
Telegraph 209.
Telegraphenreglement 209.
Telegraphenverein, internationaler 209.
Telephon 209.
Terminhandel 205.
Territorialhoheit 118.
Tezner Fr. 60[4].
Theokratie 24.
Theorien, sozialistische 184.
Thomasius Christian 20[2], 26[2].
Thronfolge 80.
kognatische 81.
Thronfolgeordnung 80.
Thronfolgerecht 45.
Thronrede 213.
Titel des Monarchen 77.
Toleranz 128.
Toleranzpatent 132[2].
Tote Hand 127[2].
Totenbeschau 177.
Transport 208.
Transportwesen 199, 205.
Treitschke 38[2],
Trennung der Kirche vom Staate 130.
Trennung der Rechtspflege von der Verwaltung 105.
Trucksystem 197.
Turba G. 80[3].

Übertretungen 154.
Übervölkerung 118.
Überweisungen 233.
Ulbrich Josef 38[1].
Ullmann E. v. 38[3].
Umfang der Gewerberechte 196.
Umgangssprache 120.
Umlagen 233.
Umlageverfahren 214[1].
Umlauft Fr. 115[1].
Unabhängigkeit der Gerichte 144.
Unfallverhütung 176.
Unfallversicherung 214.
Unfallversicherungsanstalten 214.
Ungarn 42, 50, 70.
Union 36.
Universitäten 180.
Unmittelbarkeit des Verfahrens 151.
Unternehmerverbände 198.

Unternehmungen, öffentliche 185.
Unternehmungsformen 185.
Unteroffiziere 114[1].
Unterrichtshoheit 133.
Unterrichtssprache 180.
Unterrichtsverwaltung 178.
Untertanen 117.
Untertänigkeit der Landarbeiter 188.
Untertänigkeits- und Hörigkeitsverband 125, 127.
Urheberrecht 196, 196[1].
Urteil 150.

Valutaregulierung 200.
Vaterlandskunde, österreichische 3[1].
Verantwortlichkeit der Staatsbeamten 113.
Verbände 18.
Verbände, die berufsgenossenschaftlichen 108.
Verbandsorgane 18.
Verbrauchsabgaben, innere 229.
Verbrechen 154.
Vereine 138.
Verfahren außer Streitsachen 151.
Verfassung 75.
bosnische 73.
österreichische 76.
oktroyierte 52, 76.
ungarische 52[2], 76.
Verfassungspartei 101.
Verfassungsrecht 23, 37.
Verfügung 157.
Vergehen 154.
Verhaftung 126.
Verhältnis der Schule zur Kirche 129, 131.
Verhältnisse,interkonfessionelle 129.
Verhältniswahlen 87.
Verhandlungsmaxime 150.
Verkehr 198.
Verkehrspolitik 206.
Verkehrssprache 135.
Verkehrssteuern 224, 228.
Verkehrswirtschaft, örtlich gebundene 182.
Vermittlungsämter 144[1].
Vernunftrecht 21[1].
Veröffentlichungszwang 135[1].
Verordnungen 141.
Versammlungen 138.
Verschuldungsgrenze 189[4].
Versicherung 212.
Versicherungsanstalten 212.
Versicherungsprämien 213.
Versicherungsregulativ 193[2].
Versicherungszwang 213.
Verstaatlichung der Eisenbahnen 208.
Vertrag, Berliner 72.
Vertragstheorie 25.
Vertragszolltarif 230.
Verwaltung 30, 159.
autonome 108.
politische 107.
Verwaltungsbehörden, staatliche 106.
Verwaltungsgebiet, gemeinsames 73.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 157.
Verwaltungsgerichtshof 157.
Verwaltungskontrolle 221.
des Parlaments 92.
Verwaltungslehre 38.
Verwaltungsrecht 23, 37.
internationales 164.
Verwaltungsschulden 232[1].
Verwaltungssprengel 116.
Verwirkungstheorie 56[4].
Verwaltungsverfahren 156.
Verwaltungsverordnungen 142.
Verzehrungssteuer, allgemeine 229.
Veterinärverwaltung 177.
Vetorecht 87, 141[1].
Viehzählung 174.
Vilagos 53.
Virilstimmen 103.
Völkerrecht 21, 23, 38, 162.
Völkerrechtsgemeinschaft 162.
Volksschule 179.
Volkssouveränetät 24, 26, 33.
Volksstämme Österreichs 135.
Volksversicherung 216.
Volksvertretung 82.
Volkswirtschaft, moderne 182.
Volkswirtschaftslehre, theoretische 39.
Volkswirtschaftspolitik 39.
Volkszählung 118, 174.
Vollstreckungsverfahren 150.
Vollzugsklausel 141.
Vorsanktion 141.

Waentig H. 39.
Waffenpolizei 176.
Wahl 83.
Wahlbezirke 99.
Wählerklasse, allgemeine 98.
Wählerklassen 86.
Wählerlisten 100.
Wahlgeometrie 87.
Wahlkommissionen 100.
Wahlkonsuln 165.
Wahlkörper 85, 111.
nationale 100.
Wahlkreise 86.
Wahlmonarchien 32.
Wahlordnung 97.
Wahlpflicht 97.
Wahlrecht 85, 97.
Wahlreform in Ungarn 58[5].
Wahlreformen 58.
Währung 199[5].
österreichische 199.
Wanderbewegung 175.
Warenbörsen 205.
Warrants 202[1].
Wasserbauten 191.
Wassergenossenschaften 192.
Wasserkräfte 192[1].
Wasserrecht 192.
Wechselordnung, allgem. 150.
Wechselrecht 149.
Weg der Gesetzgebung 141.
Wehrgesetz 168.
neue W. 169.
Wehrmacht 166.
Wehrpflicht 47, 168, 170.
allgemeine 167.
Weltpostverein 209.
Werbesystem 47.
Wernicke J. 185[1].
Wertheimer J. v. 56[1].
Wertzuwachssteuer 233.
Wieser F. Freiherr v. 21[1], 60[1].
Wilamowitz-Möllendorf U. v. 37[1].

Wildbachverbauungen 192.
Wirkungskreis der Gemeinden 110.
des Reichsrates 90.
Wirtschaftsgemeinschaft 61.
Wirtschaftsordnung, liberale 127.
Wirtschaftspolitik, liberale 182.
Wohlfahrtsstaat 27, 47.
Wohltätigkeit 210.
Wohnungsfrage 178.
Wohnungsfürsorgefonds 178.
Wohnungsinspektion 178.
Wohnungsnot 178.
Wohnungsreform 178.
Wohnweise 177, 226.
Wolff Christian 26[2], 27[5].
Zeit, staatsbürgerliche 117.
Zeillin L. 231[3].
Zensur 134.
Zentralisation der Staatsverwaltung 48.
Zentralismus 67.
Zentralstellen 46.
Zentralrechnungsabschluß 221.
Zertifikatisten 114[1].
Ziegler Th. 181.
Ziviladlatus 73[1].
Zivildienst 113.
Zivilisation 162.
Zivilprozeß 23, 150.
Zivilprozeßordnung 150.
Zölle 229, 230.
Zollerträgnis 222.
Žolger Ivan 56[3], 62[1], 141, 141[2].
Zoll- und Handelsbündnis 230.
Zoll- u. Handelsvertrag zwischen Österreich und Ungarn 64.
Zollgefälle 64.
Zollverträge 230.
Zuckersteuer 229.
Zunftsystems 194.
Zusammenlegung 191.
Zuschläge zu den Staatssteuern 110.
Zwangsarbeitsanstalten 126.
Zwangskurs 213, 200.
Zwangsversicherung 213.
Zweig G. 75[4].
Zweiparteiensystem 89.
Zwischenzoll 230.

Austria
f 51 c 6

JN
1613
R35

Rauchberg, Heinrich
Österreichische Bürgerkunde

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 14 01 20 09 018 7